

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

Rapporto di Ricerca
su

**DIRITTO INTERNAZIONALE
PER UFFICIALI
DELLA MARINA MILITARE**

 **RIVISTA
MILITARE**

**ARMATA RIVISTA
MILITARE**

Direttore Responsabile

Pier Giorgio Franzosi

© ROMA - GENNAIO 1993

Proprietà letteraria artistica
e scientifica riservata

TIPOGRAFIA PAOLO GIANNINI

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

Rapporto di Ricerca
su
DIRITTO INTERNAZIONALE
PER UFFICIALI
DELLA MARINA MILITARE

 **RIVISTA**
MILITARE

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

PREFAZIONE

L'idea di scrivere un corso di diritto internazionale per Ufficiali della Marina Militare deriva dalle lezioni da me tenute al Corso Superiore presso l'Accademia Navale di Livorno e dalle conferenze svolte presso l'Istituto di Guerra Marittima.

DIRITTO INTERNAZIONALE PER UFFICIALI DELLA MARINA MILITARE

di

NATALINO RONZITTI

Nel libro si esprime la mia sincera gratitudine al Dott. Mario Cesarò, della cui assistenza mi sono avvalso nella redazione delle parti I (Diritto sul diritto internazionale di pace) e II (Il diritto del mare).

Ginevra-Pisa, aprile 1991

NATALINO RONZITTI

 **RIVISTA
MILITARE**

PREFAZIONE

L'idea di scrivere un corso di diritto internazionale per Ufficiali della Marina Militare data dalle lezioni da me tenute al Corso Superiore presso l'Accademia Navale di Livorno e dalle conferenze svolte presso l'Istituto di Guerra Marittima. I manuali di diritto internazionale attualmente in commercio, infatti, non possono dirsi propriamente adatti per la preparazione di un Ufficiale, che è tenuto a conoscere in maniera approfondita il diritto del mare, la disciplina dell'uso della forza armata alla luce della Carta delle Nazioni Unite e il diritto marittimo di guerra. Il corso, che definirei piuttosto appunti dalle lezioni da me tenute a Livorno, privilegia questi tre settori. Non poteva tuttavia mancare un breve cenno al diritto internazionale di pace, che costituisce una succinta ma necessaria premessa alle parti successive.

Nel licenziare il volume devo esprimere la mia sincera gratitudine al Dott. Marco Gestri, della cui assistenza mi sono avvalso nella rielaborazione delle parti I (Cenni sul diritto internazionale di pace) e II (Il diritto del mare).

Ginevra-Pisa, aprile 1991

NATALINO RONZITTI

PRESENTAZIONE

Il presente Manuale, unico nel suo genere in Italia, nato dall'approfondita ricerca condotta dal Prof. Natalino RONZITTI, Ordinario di Diritto Internazionale nell'Università di Pisa, costituisce per la Marina Italiana arricchimento culturale di rilevante importanza.

Il testo, colma finalmente una lacuna nella pubblicistica professionale, e, come, l'Autore stesso ha voluto che fosse precisato nel titolo dell'opera, è diretto alla preparazione ed al costante supporto degli Ufficiali di Marina.

La completezza della trattazione, e la razionale suddivisione per argomenti, fa sì che lo stesso rappresenti, non solo un efficace strumento di lavoro e di agevole consultazione per le normali attività, ma soprattutto un prezioso ausilio per la risoluzione delle impreviste e differenziate situazioni, nelle quali può venirsi, ad esempio, a trovare un Comandante di Nave operante in un'area di crisi; le contingenze degli ultimi tempi ci insegnano quanto siano ormai frequenti tali situazioni.

La ricca ed aggiornata documentazione che attinge ampiamente ai recenti avvenimenti che hanno visto impegnate forze multinazionali all'estero (ad esempio Libano, Golfo Persico e lo stesso Mare Adriatico), in imprese di contenuto e finalità diverse tra di loro, ma pur sempre legate da un nuovo modo di gestire le crisi internazionali, costituisce uno dei maggiori pregi dell'opera e la rende di particolare interesse anche per coloro che, al di fuori dell'ambito militare, intendano studiare le influenze degli eventi, cui si è fatto cenno, sull'evoluzione sia del "Diritto bellico" consuetudinario che della "Disciplina sull'uso della forza nelle relazioni internazionali".

Non certo di minore accuratezza appare il Capitolo dedicato all'esame del "Diritto del Mare", il cui sviluppo è, come noto, fortemente condizionato dalle persistenti controversie sulla parte

L. I. Monumenti di libertà nazionale

SE I VENTI NON TERRITORIALI

XI della Convenzione di Montego Bay del 1982, anche se molti degli istituti innovatori contenuti nella predetta convenzione si stanno affermando su base consuetudinaria.

In tale ambito, appaiono di grande interesse i puntuali commenti su problematiche di specifico interesse nazionale, quali, tra le altre, la chiusura del Golfo di Taranto e la controversia Italo-Tunisina sulla pesca nell'area del cosiddetto "Mammellone".

Né, d'altronde, può essere sottaciuta l'ampia trattazione riservata al problema della mobilità delle flotte militari, in relazione alla possibile estensione della "territorializzazione" prevista dal "Nuovo Diritto del Mare", con le conseguenti preoccupanti prospettive che tale realtà proietta sui mari ristretti quali il Mediterraneo che, per di più, dispone di un solo sbocco naturale verso l'oceano di ampiezza tale da essere soggetto al regime degli stretti.

I rapidi cenni sin qui riportati sui contenuti della ricerca si riferiscono unicamente ad alcuni tra i tanti argomenti meritevoli di pari evidenza e possono rendere solo un'idea sommaria della vastità della materia trattata e della sensibilità con cui l'Autore, in ogni parte del suo lavoro, ha saputo tener conto delle esigenze di coloro a cui l'Opera è primariamente rivolta.

Al Direttore del Ce.Mi.S.S. che ha con sensibilità accolto la richiesta di "ricerca" e al Prof. RONZITTI con i suoi collaboratori, esprimo la più viva gratitudine e il più sincero apprezzamento della Marina Militare.

IL CAPO DI STATO MAGGIORE DELLA MARINA

(Amm. Sq. Guido VENTURONI)

INDICE-SOMMARIO

PARTE I

CENNI SUL DIRITTO INTERNAZIONALE DI PACE

CAPITOLO 1°

GLI ENTI CHE PARTECIPANO ALLA VITA DI RELAZIONE INTERNAZIONALE

	pag.
Sez. I: <i>CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE</i>	
1. <i>Caratteri essenziali della comunità internazionale . . .</i>	13
2. <i>Gli enti che partecipano alla vita di relazione internazionale: quadro generale</i>	15
Sez. II: <i>GLI ENTI TERRITORIALI</i>	
3. <i>Gli Stati sovrani ed indipendenti</i>	16
4. <i>Il riconoscimento</i>	17
5. <i>Gli insorti</i>	19
Sez. III: <i>ENTI NON TERRITORIALI CHE ASPIRANO A DIVENIRE ORGANIZZAZIONI DI GO- VERNO DI UNA COMUNITÀ TERRITORIA- LE</i>	
6. <i>Governi in esilio e Comitati nazionali all'estero . . .</i>	20
7. <i>I Movimenti di liberazione nazionale</i>	22
Sez. IV: <i>ENTI NON TERRITORIALI</i>	

8. <i>La Santa Sede, l'Ordine di Malta ed il Comitato Internazionale della Croce Rossa</i>	26
--	----

Sez. V: LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

9. <i>La personalità di diritto internazionale delle organizzazioni internazionali</i>	28
--	----

CAPITOLO 2°

LE FONTI

1. <i>L'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia</i>	31
2. <i>Le norme imperative del diritto internazionale generale (jus cogens)</i>	32
3. <i>La consuetudine</i>	33
4. <i>I trattati</i>	35
5. <i>segue: le cause di invalidità e di estinzione dei trattati.</i>	37
6. <i>Gli effetti della guerra sui trattati</i>	39
7. <i>Le fonti previste da accordo</i>	40
8. <i>I principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili</i>	42
9. <i>L'adattamento del diritto italiano al diritto internazionale</i>	43

CAPITOLO 3°

IL TERRITORIO

1. <i>La sovranità territoriale e relativi limiti: il trattamento degli Stati stranieri e degli agenti diplomatici</i> . . .	47
--	----

2. segue: corpi di truppa all'estero	49
3. segue: la tutela dei diritti dell'uomo	52
4. Stati neutralizzati e territori smilitarizzati	58
5. I territori antartici	62

CAPITOLO 4°

LA SOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE INTERNAZIONALI

1. La Carta delle Nazioni Unite e l'obbligo di soluzione pacifica delle controversie internazionali	65
2. Soluzione delle controversie internazionali mediante l'in- tervento di un terzo	66
3. La Corte Internazionale di Giustizia	67

PARTE II

IL DIRITTO DEL MARE

1. La codificazione del diritto internazionale del mare .	71
2. Le linee di base	75
3. Le acque interne	82
4. L'accesso ai porti ed il regime delle navi straniere nelle acque interne	82
5. Il mare territoriale	87
6. La delimitazione del mare territoriale italiano e lo status del Golfo di Taranto	98

7. <i>Gli stretti internazionali</i>	102
8. <i>Lo Stretto dei Dardanelli</i>	105
9. <i>Lo Stretto di Messina e gli altri stretti formati in parte da acque territoriali italiane</i>	106
10. <i>Le vie d'acqua artificiali</i>	108
11. <i>Gli Stati arcipelagici</i>	108
12. <i>La zona contigua e la zona archeologica</i>	112
13. <i>La piattaforma continentale</i>	114
14. <i>La zona economica esclusiva</i>	122
15. <i>La ricerca scientifica sulla piattaforma continentale e nella ZEE: disciplina internazionale e regolamentazione interna</i>	125
16. <i>Il regime dell'alto mare: la libertà dell'alto mare</i>	127
17. <i>La pirateria e la tratta degli schiavi</i>	129
18. <i>Il diritto d'inseguimento</i>	134
19. <i>L'intervento in alto mare in caso di incidente marittimo che possa provocare un inquinamento</i>	135
20. <i>Le trasmissioni dall'alto mare non autorizzate</i>	136
21. <i>La repressione del traffico di stupefacenti</i>	137
22. <i>La legittima difesa in alto mare</i>	138
23. <i>Il blocco pacifico e la quarantena</i>	139
24. <i>Misure di polizia per impedire aiuti agli insorti</i>	141
25. <i>La lotta al terrorismo marittimo</i>	142
26. <i>Le zone di identificazione aerea</i>	145
27. <i>I fondi marini internazionali</i>	146
28. <i>Il regime della pesca marittima e la tutela degli interessi italiani</i>	152

29. <i>La protezione del mare dall'inquinamento e la legge sulla difesa del mare</i>	158
--	-----

PARTE III

LA DISCIPLINA DELL'USO DELLA FORZA NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

1. <i>La disciplina dell'uso della forza prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite</i>	167
2. <i>La Carta delle Nazioni Unite e le disposizioni che hanno per oggetto l'uso della forza</i>	170
3. <i>Il contenuto della proibizione stabilita dall'art. 2 (4) della Carta delle Nazioni Unite</i>	171
4. <i>Le eccezioni al divieto: a) la legittima difesa</i>	175
5. <i>segue: b) le misure contro Stati ex nemici</i>	179
6. <i>segue: c) il consenso dell'avente diritto</i>	180
7. <i>segue: d) il problema della rilevanza di altre tradizionali cause di esclusione del fatto illecito</i>	182
8. <i>La legittima difesa collettiva</i>	184
9. <i>segue: patti militari per l'organizzazione della sicurezza collettiva</i>	185
10. <i>segue: la garanzia della neutralità permanente</i>	189
11. <i>Il Capo VII della Carta delle Nazioni Unite ed il sistema di sicurezza collettiva: le misure coercitive e l'intervento armato</i>	191
12. <i>Le operazioni per il mantenimento della pace</i>	194
13. <i>Il problema della liceità delle operazioni per il mantenimento della pace intraprese al di fuori delle Nazioni Unite</i>	195

14. *Le organizzazioni regionali e l'uso della forza armata* . 197
15. *L'uso della forza armata e la Costituzione italiana* . 199

PARTE IV

IL DIRITTO MARITTIMO DI GUERRA

CAPITOLO 1°

CONCETTI GENERALI

1. *Conflitti armati internazionali e conflitti armati interni* . 205
2. *Dalla teoria dello "stato di guerra" a quella del conflitto armato* 207
3. *Le fonti del diritto bellico* 211
4. *Momento a partire dal quale si applicano le norme di diritto bellico* 213

CAPITOLO 2°

PRINCIPI COMUNI DEL DIRITTO DEI CONFLITTI ARMATI INTERNAZIONALI

1. *Premessa* 215
2. *Gli organi della violenza bellica* 215
3. *Spie, sabotatori e mercenari* 221
4. *Le aree del conflitto armato* 224
5. *L'oggetto della violenza bellica* 225
6. *I mezzi e i metodi di combattimento* 226

7. <i>Le garanzie del diritto bellico</i>	227
8. <i>Il principio dell'eguaglianza dei belligeranti</i>	235

CAPITOLO 3°

LE REGOLE DELLA GUERRA MARITTIMA

1. <i>I legittimi combattenti nella guerra marittima</i>	237
2. <i>Gli obiettivi</i>	238
3. <i>Mezzi di combattimento: a) mine e siluri; b) missili navali; c) sommergibili</i>	241
4. <i>Metodi di combattimento: a) zone di guerra e zone totali di esclusione; b) la lotta al contrabbando di guerra; c) blocco; d) cordone sanitario, zona di operazioni; e) bombardamento navale</i>	244
5. <i>Le aree del conflitto armato</i>	249
6. <i>Le disposizioni di natura umanitaria</i>	251

CAPITOLO 4°

LA FINE DEL CONFLITTO

1. <i>Armistizi e trattati di pace</i>	255
--	-----

SINTESI DELLA RICERCA

I manuali di diritto internazionale attualmente in commercio, caratterizzati da un'impostazione essenzialmente teorica, non possono dirsi propriamente adatti per la preparazione di un Ufficiale di Marina, il quale è tenuto a conoscere in maniera approfondita il diritto del mare, la disciplina dell'uso della forza armata alla luce della Carta delle Nazioni Unite ed il diritto marittimo di guerra. Il corso "Diritto internazionale per Ufficiali della Marina Militare" privilegia proprio questi tre settori, nella trattazione dei quali si è dato largo spazio all'esame della prassi internazionale e si è fatto costantemente riferimento alla rilevante legislazione italiana.

Ovviamente, ai fini di un inquadramento generale della materia non poteva mancare un breve cenno agli istituti basilari del diritto internazionale di pace, che costituisce l'oggetto della Parte I del volume. Tale Parte si apre con una descrizione degli enti che partecipano alla vita di relazione internazionale, raggruppati a fini sistematici in quattro categorie. La prima comprende gli enti territoriali, e cioè gli Stati sovrani ed indipendenti e i movimenti insurrezionali. Una seconda categoria raggruppa gli enti che, pur non esercitando attualmente un potere di imperio su di una comunità territoriale, tendono quale obiettivo naturale all'acquisizione di siffatto potere: Movimenti di liberazione nazionale, Comitati nazionali all'estero e Governi in esilio. Nella terza categoria rientrano alcuni enti non territoriali ai quali è eccezionalmente riconosciuta dal diritto internazionale la capacità di intrattenere relazioni internazionali. Si tratta della Santa Sede, dell'Ordine di Malta e del Comitato Internazionale della Croce Rossa, al quale è dedicata una particolare attenzione date le rilevanti funzioni e attività da esso svolte in occasione di conflitti armati. Infine, a conclusione della parte relativa agli enti che partecipano alla vita sociale internazionale, il volume provvede a dare alcuni lineamenti del ruolo che sono venute assumendo le organizzazioni internazionali, ed in particolare le Nazioni Unite e la Comunità Economica Europea.

Il capitolo 2 si propone di offrire indicazioni di carattere istituzionale sulle fonti del diritto internazionale (*jus cogens*, consuetudine, trattati, fonti previste da accordi e principi generali di diritto), indicazioni che si rivelano necessarie per chiunque debba, come gli Ufficiali di Marina, avere a che fare con regole di comportamento di origine internazionale. Nella medesima ottica, si è ritenuta necessaria una succinta esposizione dei meccanismi mediante i quali le norme internazionali sono recepite sul piano del diritto interno (problema dell'adattamento del diritto italiano al diritto internazionale).

La Parte I comprende poi un capitolo, il terzo, dedicato ad una rapida esposizione delle norme sulla sovranità territoriale degli Stati. Nel contesto dell'esame dei limiti apportati alla sovranità territoriale dal diritto internazionale, hanno costituito oggetto di speciale approfondimento le norme sulla protezione internazionale dei diritti dell'uomo, settore la cui conoscenza è oggi imprescindibile, nonché problemi di interesse più specifico, quali lo *status* dei corpi di truppa all'estero ed il regime di Stati neutralizzati e territori smilitarizzati: a quest'ultimo proposito, si è ritenuto opportuno soffermare l'attenzione su situazioni che interessano in modo particolare l'Italia. In primo luogo, la neutralità permanente di Malta, che ha costituito oggetto di riconoscimento e garanzia da parte italiana in un apposito accordo del 1980. Quindi, il problema relativo alla smilitarizzazione delle isole italiane, stabilita da norme del trattato di pace del 1947, norme delle quali si è peraltro sottolineata l'avvenuta abrogazione. A conclusione del capitolo, si è delineato in modo sintetico il regime giuridico dell'Antartide, alla luce del trattato di Washington del 1959, e si è fatto cenno alla questione, di stretta attualità, relativa allo sfruttamento minerario del continente.

Il quarto ed ultimo capitolo della parte introduttiva ha ad oggetto la soluzione delle controversie internazionali. Ricordato che l'art. 2 (3) della Carta ONU obbliga gli Stati a risolvere pacificamente le controversie, il capitolo provvede a descrivere, individuandone i tratti caratteristici, i mezzi di soluzione pacifica delle controversie internazionali (negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato e regolamento giudiziario).

Venendo alla Parte II del volume, essa è dedicata al diritto internazionale del mare (in tempo di pace). Dopo aver fornito il necessario inquadramento storico sulle codificazioni del diritto del mare, il Corso affronta la trattazione del regime giuridico internazionale vigente nelle varie zone marine. In tale contesto, una particolare attenzione è rivolta al tema delle c.d. linee di base, dalle quali si procede alla misurazione delle acque territoriali e delle altre zone su cui si irradiano i poteri dello Stato costiero. Tale materia è analizzata alla luce delle rilevanti norme convenzionali e avendo specifico riferimento al sistema di delimitazione in concreto adottato dall'Italia. Si è così affrontato il problema della chiusura del Golfo di Taranto, che si è dimostrato potersi giustificare alla luce dell'art. 4 della Convenzione sul mare territoriale.

Una volta delineata la nozione giuridica di acque interne, il Corso ne espone il regime, con particolare riferimento all'accesso delle navi mercantili e da guerra straniere a tali zone marine (ed in ispecie ai porti) ed alla questione relativa all'esercizio da parte dello Stato costiero della giurisdizione penale e civile sulle navi stazionanti in porto.

Per ciò che concerne invece le acque territoriali, dopo aver precisato che il diritto consuetudinario ammette ormai una estensione massima delle stesse pari a 12 miglia, si è soffermata l'attenzione sul regime della navigazione in tali aree, ed in particolare sul c.d. diritto di passaggio inoffensivo. Nella trattazione di questo aspetto, si è tenuto conto delle sostanziali novità introdotte dalla Convenzione del 1982 (che contiene una elencazione delle attività che rendono il passaggio "non inoffensivo") nonché dei più recenti sviluppi della prassi, ed in

particolare della dichiarazione comune USA-URSS sottoscritta a Jackson Hole il 23 settembre 1989.

Un'ampia trattazione è dedicata alla disciplina degli stretti internazionali, di particolare rilievo per il commercio internazionale e per la mobilità delle flotte militari. Il Corso descrive in modo puntuale il regime vigente per tali vie d'acqua in base al diritto consuetudinario ed alle convenzioni sul diritto del mare, avendo cura di sottolineare gli aspetti peculiari della nuova disciplina (c.d. passaggio in transito) introdotta dalla Convenzione del 1982. È inoltre presa in considerazione in modo specifico la disciplina stabilita dalla Convenzione di Montreux (1936) per lo Stretto dei Dardanelli, di cui è noto il rilievo strategico, ed affrontato il problema dello *status* giuridico degli stretti formati in tutto o in parte da acque territoriali italiane (Stretto di Messina, Bocche di Bonifacio, Canale di Corsica). Brevi cenni sono altresì dedicati alla disciplina delle vie d'acqua artificiali (Canale di Suez e di Panama).

Com'è noto, la Convenzione del 1982 ha introdotto, innovando rispetto al diritto preesistente, uno speciale regime per le acque arcipelagiche. L'istituto è oggetto di analisi in un apposito paragrafo del volume, il quale si preoccupa altresì di esaminare la recente prassi applicativa (legislazione delle Filippine, *status* di Malta etc.).

Proseguendo nell'esame delle varie aree marine sulle quali il diritto internazionale riconosce particolari diritti allo Stato costiero, il Corso illustra quindi il regime della zona contigua e della zona archeologica. Si tratta di zone la cui istituzione è facoltativa: l'Italia, ad es., non rivendica attualmente né zona contigua né zona archeologica. Il Corso, a tale proposito, sottolinea come siano forse maturi i tempi perché il nostro paese provveda all'istituzione di tali zone, che rivestono particolare importanza per la tutela di interessi vitali quali la prevenzione del contrabbando e narcotraffico via mare, il controllo dell'immigrazione clandestina, la protezione del patrimonio archeologico sommerso.

Un'analisi approfondita è dedicata alla disciplina della piattaforma continentale, ed in particolare al problema della delimita-

zione della medesima fra Stati frontisti o limitrofi. Oltre a richiamare le rilevanti disposizioni convenzionali, viene dato conto degli sviluppi della giurisprudenza internazionale (Corte Internazionale di Giustizia e tribunali arbitrali) nonché della prassi italiana (legge del 1967 sulla piattaforma continentale e accordi bilaterali di delimitazione).

Istituto centrale del "nuovo diritto del mare", nato dalla Convenzione del 1982, è la Zona Economica Esclusiva (ZEE). Dopo aver affermato, alla luce della prassi internazionale, che la ZEE è ormai istituto di diritto consuetudinario, il Corso descrive in modo puntuale i diritti spettanti in tale zona allo Stato costiero ed agli Stati terzi. In questo contesto, specifica attenzione è rivolta alla questione relativa all'ammissibilità di manovre militari nella altrui ZEE. Il Manuale non può poi fare a meno di soffermarsi sulla particolare situazione del mar Mediterraneo, nel quale non è ancora stata istituita alcuna ZEE.

L'esposizione del regime dell'alto mare occupa diversi paragrafi della Parte II. Dopo aver delineato il significato e la portata del principio della libertà dell'alto mare, il Corso esamina puntualmente le eccezioni stabilite dal diritto internazionale alla regola della sottoposizione delle navi in alto mare all'esclusiva giurisdizione dello Stato della bandiera: pirateria, tratta degli schiavi, diritto di inseguimento, intervento in alto mare in caso di incidente marittimo da cui possa derivare un inquinamento. Particolare attenzione è altresì dedicata alle più recenti evoluzioni normative in riferimento a problemi quali le trasmissioni non autorizzate dall'alto mare, la repressione del traffico di stupefacenti e la lotta al terrorismo marittimo (a quest'ultimo proposito, è data una succinta descrizione della Convenzione di Roma del 1988 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima e relativo protocollo). In un volume destinato ad Ufficiali della Marina Militare riveste carattere centrale la trattazione del problema della legittima difesa in alto mare. Ha poi costituito oggetto di uno specifico paragrafo l'esame delle pretese di alcuni Stati costieri all'istituzione di zone di identificazione aerea, che si estendono per decine di miglia nello spazio aereo sovrastante l'alto mare.

Il suolo e sottosuolo marini posti oltre il limite esterno della piattaforma continentale sono stati dichiarati "patrimonio comune dell'umanità". Tale principio, solennemente affermato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in varie risoluzioni adottate a partire dal 1967, ha trovato una compiuta espressione nella Convenzione sul diritto del mare del 1982. Il Manuale tratta diffusamente dei problemi che hanno ostacolato la concreta attuazione del principio del patrimonio comune dell'umanità, soprattutto in ragione dell'opposizione di taluni Stati occidentali.

Gli ultimi due paragrafi della parte relativa al diritto del mare si occupano delle importanti tematiche della pesca e della protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento. Con riferimento alla pesca, delineato il regime per essa vigente in base al diritto internazionale e comunitario, si è soffermata in modo particolare l'attenzione sull'annosa questione della pesca nel Canale di Sicilia. Anche la problematica della protezione del mare dall'inquinamento è stata affrontata facendo riferimento, da un lato, alla disciplina internazionale in materia e, dall'altro, alla rilevante legislazione italiana, con particolare riguardo alla legge del 1982 sulla difesa del mare.

La Parte III è dedicata alla disciplina dell'uso della forza nelle relazioni internazionali. La trattazione muove da un necessario inquadramento storico della materia, indicando in modo succinto le tappe che hanno portato, a partire dal Patto istitutivo della Società delle Nazioni (1919) ed attraverso l'Accordo di Parigi del 1928, ad una progressiva restrizione dello *jus ad bellum*, sino alla sua definitiva abolizione con la Carta delle Nazioni Unite.

Il nucleo centrale della trattazione è costituito da una puntuale esegesi delle norme della Carta che hanno per oggetto il divieto della minaccia e dell'uso della forza, ed in primo luogo dell'art. 2 par. 4 che costituisce la chiave di volta del sistema. L'analisi interpretativa è condotta tenendo conto delle dichiarazioni dell'Assemblea delle Nazioni Unite rilevanti in materia, della giurisprudenza internazionale — ed in particolare della sentenza della Corte Internazionale di Giustizia nella controversia tra Nicaragua e Stati Uniti (1986) — nonché della prassi internazionale.

Il divieto di usare la forza nelle relazioni internazionali incontra quale eccezione fondamentale la legittima difesa, prevista dall'art. 51 della Carta e dal diritto consuetudinario. Il Corso espone i presupposti cui è legata tale eccezione (affrontando tra l'altro il problema se sia ammissibile la c.d. legittima difesa preventiva) e i limiti che incontra in base al diritto internazionale il suo concreto esercizio (necessità e proporzionalità). Ricordato che la Carta prevedeva quale ulteriore eccezione al divieto dell'uso della forza le c.d. misure contro Stati ex nemici, istituito da ritenere ormai caduto in desuetudine, il Corso affronta il delicato problema se in relazione al divieto dell'uso della forza possano essere invocate alcune tradizionali esimenti quali la rappresaglia, lo stato di necessità, ed il consenso dell'avente diritto.

Com'è noto, l'art. 51 della Carta attribuisce agli Stati non solo un diritto di legittima difesa individuale, ma anche collettiva. In un apposito paragrafo sono descritte le condizioni cui è subordinato il ricorso a tale figura. Quindi, una particolare attenzione è dedicata ai patti militari per l'organizzazione della legittima difesa collettiva, ed in primo luogo al trattato NATO.

La seconda parte della trattazione relativa all'uso della forza è focalizzata sulle norme del Capo VII della Carta, che istituiscono il sistema di sicurezza collettiva. Le rilevanti norme della Carta sono commentate alla luce della prassi, inclusa quella più recente relativa al conflitto del Golfo Persico. Il libro provvede altresì a ricordare le operazioni di "peace keeping" intraprese dalle Nazioni Unite, individuandone i tratti essenziali sotto il profilo giuridico, e si pone il problema della liceità di alcune azioni per il mantenimento della pace intraprese al di fuori del sistema ONU.

Le ultime pagine della parte relativa alla disciplina dell'uso della forza hanno ad oggetto le norme previste in materia dalla Costituzione italiana, proponendosi in particolare di chiarire la portata normativa del principio, posto dall'art. 11, per il quale "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà dei popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali".

La Parte IV del Corso di “Diritto internazionale per Ufficiali della Marina Militare” tratta del diritto marittimo di guerra. Il relativo Capitolo 1 si pone lo scopo di chiarire alcuni concetti generali, la cui conoscenza costituisce la base di ogni approfondimento in materia. Sono così tracciati i confini tra le nozioni di “conflitto armato internazionale” e “conflitto armato interno”, avendo cura altresì di precisare in che modo si pongano di fronte a tale dicotomia le c.d. guerre di liberazione nazionale. Sempre nel contesto del cap. 1, si chiarisce come si tenda ad abbandonare la tradizionale teoria per la quale l'applicazione delle norme di diritto bellico (*jus in bello*) è fatta dipendere dall'instaurarsi di uno “stato di guerra”, a favore di una nozione più ampia, quella di “conflitto armato”. Altro problema affrontato è la determinazione della soglia a partire dalla quale operazioni militari possano essere qualificate come conflitto armato, ai fini dell'applicazione delle norme di diritto bellico. Infine, a completamento dei lineamenti di carattere introduttivo, il capitolo fornisce un quadro sintetico delle fonti del diritto bellico.

Com'è noto, la guerra terrestre, marittima ed aerea sono disciplinate da corpi di regole distinte. Nondimeno, vi sono alcuni principi comuni applicabili ai tre settori in cui si ripartisce il diritto bellico. Siffatti principi sono oggetto di analisi nel cap. 2 della Parte IV, che si apre con un'esposizione della nozione di legittimo combattente, nella quale si sottolineano le differenze tra la normativa posta dal regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907 e dalle Convenzioni di Ginevra del 1949, e quanto invece risulta dal I Protocollo addizionale del 1977. Si provvede poi a chiarire la distinzione tra combattenti privilegiati e non privilegiati. Nella seconda categoria rientrano tradizionalmente spie e sabotatori, ma il I Protocollo addizionale individua una terza figura di combattente non privilegiato, il mercenario. Uno specifico paragrafo del cap. 2 descrive in modo sintetico i tratti caratteristici di ognuna delle tre figure e le regole ad esse applicabili.

Nei paragrafi successivi sono delineate le aree del conflitto armato, cioè le zone nelle quali possono essere condotte le ostilità, le regole relative ai possibili oggetti della violenza bellica

(con la fondamentale distinzione tra obiettivi civili e militari) nonché i principi generali in materia di mezzi e metodi di combattimento (divieto di causare sofferenze inutili/mali superflui o di provocare danni estesi, durevoli e gravi all'ambiente; divieto di commettere atti di perfidia).

Nel contesto dei principi comuni del diritto dei conflitti armati internazionali assume un rilievo centrale la trattazione del problema delle garanzie del diritto bellico. Debbono essere individuati meccanismi che inducano i soggetti a conformarsi alla regola giuridica e che dispongano un'adeguata sanzione in caso di violazione. Il Corso analizza in modo diffuso i meccanismi di garanzia cui viene generalmente fatto riferimento, ed in particolare: il sistema delle Potenze protettrici; la rappresaglia; le sanzioni penali individuali nel caso di commissione di crimini internazionali. L'analisi è svolta tenendo presente la prassi in materia, e così da evidenziare i limiti della concreta applicazione di tali istituti. È infine fatto cenno all'istituto della Commissione internazionale per l'accertamento dei fatti, novità introdotta dal I Protocollo. Il capitolo 2 della Parte IV si conclude con una esposizione del significato del principio della eguaglianza dei belligeranti.

Il capitolo 3 è dedicato alle particolari regole che disciplinano la guerra marittima. L'analisi è svolta alla luce delle più recenti evoluzioni della prassi: in ispecie notevole rilievo riveste in materia la prassi relativa al conflitto Iran-Iraq (1980-88). Il primo paragrafo delinea la nozione di legittimi combattenti, che assume caratteri del tutto specifici atteso che nella guerra marittima quello che conta non è tanto l'uniforme del combattente quanto la nave. Anche la teoria degli obiettivi presenta tratti peculiari nella guerra marittima. Com'è noto, la liceità o l'illiceità dell'obiettivo può variare in funzione della sua localizzazione.

Una estesa trattazione è dedicata ai mezzi e ai metodi di combattimento. Quanto ai primi sono presi in dettagliata considerazione: a) le mine e i siluri (disciplinati dalla VIII Convenzione dell'Aja del 1907, le cui disposizioni risultano peraltro in larga parte superate dalla moderna tecnologia); b) i missili navali; c) i sommergibili. Per ciò che concerne i metodi di

combattimento, sono esaminati: a) le zone di guerra e di esclusione totale; b) la lotta al contrabbando di guerra; c) il blocco; d) il cordone sanitario; e) il bombardamento navale.

Tradizionalmente le aree del conflitto armato nella guerra marittima sono l'alto mare e le acque territoriali dei belligeranti, mentre non possono essere compiute ostilità nelle acque territoriali degli Stati neutrali. Il Corso ha dovuto tuttavia tenere conto delle recenti evoluzioni del diritto internazionale del mare ed affrontare il problema del regime applicabile alle nuove aree marine quali la piattaforma continentale e la ZEE. In tale contesto, anche la situazione normativa degli stretti ha dovuto costituire oggetto di considerazione, alla luce della nuova disciplina (passaggio in transito) introdotta dalla Convenzione sul diritto del mare del 1982.

A conclusione del capitolo sulla guerra marittima, è fornito un quadro delle disposizioni di carattere umanitario ad essa applicabili, che sono essenzialmente contenute nella II Convenzione di Ginevra del 1949 e nel I Protocollo addizionale.

L'ultimo capitolo della Parte IV è dedicato alla illustrazione dei modi attraverso i quali un conflitto armato prende fine, temporaneamente o in modo permanente (cessate-il-fuoco, armistizi, trattati di pace).

PARTE I

CENNI SUL DIRITTO INTERNAZIONALE DI PACE

Sommario:

CAPITOLO 1° GLI ENTI CHE PARTECIPANO ALLA VITA DI RELAZIONE INTERNAZIONALE. Sez. I: *CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE*. 1. *Caratteri essenziali della comunità internazionale*. 2. *Gli enti che partecipano alla vita di relazione internazionale: quadro generale*. Sez. II: *GLI ENTI TERRITORIALI*. 3. *Gli Stati sovrani e indipendenti*. 4. *Il riconoscimento*. 5. *Gli insorti*. Sez. III: *ENTI NON TERRITORIALI CHE ASPIRANO A DIVENIRE ORGANIZZAZIONI DI GOVERNO DI UNA COMUNITÀ TERRITORIALE*. 6. *Governi in esilio e Comitati nazionali all'estero*. 7. *I Movimenti di liberazione nazionale*. Sez. IV: *ENTI NON TERRITORIALI*. 8. *La Santa Sede, l'Ordine di Malta e il Comitato Internazionale della Croce Rossa*. Sez. V: *LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI*. 9. *La personalità di diritto internazionale delle Organizzazioni internazionali*.

CAPITOLO 2° LE FONTI. 1. *L'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia*. 2. *Le norme imperative del diritto internazionale generale (jus cogens)*. 3. *La consuetudine*. 4. *I trattati*. 5. *segue: le cause di invalidità e di estinzione dei trattati*. 6. *Gli effetti della guerra sui trattati*. 7. *Le fonti previste da accordo*. 8. *I principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili*. 9. *L'adattamento del diritto italiano al diritto internazionale*.

CAPITOLO 3° IL TERRITORIO. 1. *La sovranità territoriale e relativi limiti: il trattamento degli Stati stranieri e degli agenti diplomatici*. 2. *segue: corpi di truppa all'estero*. 3. *segue: la tutela dei diritti dell'uomo*. 4. *Stati neutralizzati e territori smilitarizzati*. 5. *I territori antartici*.

CAPITOLO 4° LA SOLUZIONE PACIFICA DELLE CONTROVERSIE INTERNAZIONALI 1. *La Carta delle Nazioni Unite e l'obbligo di soluzione pacifica delle controversie internazionali.* 2. *Soluzione delle controversie internazionali mediante l'intervento di un terzo.* 3. *La Corte Internazionale di Giustizia.*

CAPITOLO 1°

GLI ENTI CHE PARTECIPANO ALLA VITA DI RELAZIONE INTERNAZIONALE

Sez. I: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

1. *Caratteri essenziali della comunità internazionale*

Il diritto internazionale regola i rapporti tra gli enti che compongono la comunità internazionale. Come vedremo, di tale comunità non fanno parte solo gli Stati sovrani ed indipendenti, ma anche altre entità. La comunità internazionale non è comunità di subordinazione bensì di coordinamento. Tutti gli Stati, grandi e piccoli, vi partecipano paritariamente in conformità al principio di eguaglianza. Non esiste un'autorità sovraordinata, e sarebbe errato individuarla oggi nell'Organizzazione delle Nazioni Unite, o ieri nella Società delle Nazioni. Le Nazioni Unite, come a suo tempo la Società delle Nazioni, non possono essere considerate come l'embrione di un governo mondiale. Del resto, la logica del superstato è la negazione stessa del diritto internazionale, poiché se fosse realizzato un governo mondiale gli attuali Stati sarebbero ridotti a province di uno Stato federale.

La comunità internazionale affonda le sue radici nei secoli passati. Gli autori, tuttavia, sono discordi in merito alla sua costituzione. Alcuni, come Ago, fanno risalire la sua nascita al IX secolo: fra i tre imperi allora esistenti — quello carolingio, il bizantino e l'islamico — esistevano rapporti disciplinati da regole assimilabili a norme internazionali, embrione di quelle attualmente esistenti. Altri ne collocano invece la nascita intorno alla pace di Westfalia, dopo la guerra dei trent'anni (1648). Una comunità di gran lunga più ampia di quelle precedenti ed

essenzialmente cristiana (c.d. *res publica christiana*).

Si tratta di un dibattito essenzialmente dottrinale che non riveste grande influenza pratica. Preme invece qui rilevare come la comunità internazionale si differenzi profondamente dagli ordinamenti interni, cioè dal diritto vigente negli Stati membri della comunità internazionale. Mentre nella comunità internazionale vige il principio del decentramento delle funzioni, gli ordinamenti interni sono comunità accentrate. La differenza si percepisce prendendo in considerazione le tre funzioni essenziali di un ordinamento giuridico: produzione, accertamento e realizzazione coercitiva del diritto. Nella comunità internazionale gli stessi soggetti dell'ordinamento partecipano delle tre funzioni, laddove negli ordinamenti interni queste sono accentrate in determinati organismi. Nella comunità internazionale la produzione del diritto consiste essenzialmente in consuetudini e accordi, cioè in regole di cui sono destinatari gli stessi soggetti che le hanno poste in essere; al contrario, negli ordinamenti interni, la produzione giuridica è di regola eteronoma, essendo la legge prodotta da un organismo (parlamento) distinto dai suoi destinatari. Parimenti, nella comunità internazionale i soggetti dell'ordinamento tendono ad accertare autonomamente il diritto (autoaccertamento) e comunque non esistono tribunali che abbiano competenza obbligatoria, cioè corti dinanzi alle quali possa essere convenuto uno Stato da parte di un altro. Nella comunità internazionale la giurisdizione ha base consensuale, mentre negli ordinamenti interni i tribunali hanno essenzialmente competenza obbligatoria: dinanzi a questi tribunali un soggetto può sempre convenire un altro. La struttura decentrata si riflette anche in relazione alla realizzazione coercitiva del diritto. Mentre in diritto internazionale i soggetti dell'ordinamento procedono direttamente alla realizzazione di un diritto (autotutela), negli ordinamenti interni la forza è monopolio di determinati organismi, che procedono alla soddisfazione dell'interesse leso mediante procedimenti preordinati dal diritto (esecuzione forzata).

L'anorganicità della comunità internazionale si riflette anche nell'esecuzione delle sentenze internazionali. Se la parte soccombenente non adempie, gli strumenti societari predisposti dalla

comunità internazionale non assicurano necessariamente il soddisfacimento del diritto della parte vittoriosa. Questa, infatti, può mettere in moto la procedura predisposta dall'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite e ricorrere al Consiglio di Sicurezza affinché siano raccomandate o decise misure appropriate. Ma il Consiglio, a parte ogni altra considerazione, non può assicurare direttamente l'esecuzione della sentenza mancando di un apparato coercitivo.

2. *Gli enti che partecipano alla vita di relazione internazionale: quadro generale*

Una considerazione d'insieme dei vari enti che partecipano alla vita di relazione internazionale permette di individuare, a fini sistematici, quattro categorie, ciascuna delle quali si caratterizza per propri tratti peculiari.

Un primo gruppo comprende gli enti territoriali, cioè quelle entità che presentano quale tratto caratteristico l'esercizio del potere di governo su di una comunità territoriale. Appartengono a questa prima categoria gli Stati sovrani ed indipendenti e gli insorti.

Una seconda categoria si compone di enti accomunati dal fatto di non esercitare attualmente un potere di imperio su di un territorio ma di tendere, quale obiettivo naturale, all'acquisizione di siffatto potere di governo. Fra gli enti non territoriali che aspirano a divenire organizzazioni di governo di una comunità territoriale vanno annoverati i Governi in esilio, i Comitati nazionali all'estero e i Movimenti di liberazione nazionale.

Possono ricomprendersi in una terza categoria alcuni enti non territoriali, di diversa natura, i quali neppure aspirano ad acquisire un territorio. Gli enti che appartengono a questo terzo gruppo hanno la peculiarità di essere individualmente determinati. Si tratta cioè di entità *sui generis* alle quali è eccezionalmente attribuita la capacità di intrattenere relazioni internazionali. Vanno considerati in questo contesto la Santa Sede, l'Ordine di Malta ed il Comitato Internazionale della Croce Rossa.

Una quarta categoria di enti che partecipano alla vita di relazione internazionale è costituita dalle Organizzazioni internazionali. Si tratta di enti non territoriali che sorgono per volontà degli Stati e che mantengono durante la loro esistenza un legame indissolubile, un cordone ombelicale, con gli Stati.

Sez. II: *GLI ENTI TERRITORIALI*

3. *Gli Stati sovrani ed indipendenti*

Un ruolo primario nella vita di relazione internazionale è assunto dagli enti dotati di potestà territoriale, ed innanzi tutto dagli Stati. Gli Stati sono gli enti di base del diritto internazionale, che è nato e continua ad operare quale sistema normativo volto essenzialmente a regolare la coesistenza fra enti sovrani.

Atteso che la soggettività internazionale costituisce prerogativa degli Stati sovrani ed indipendenti, non sono soggetti gli Stati membri di Stati federali. Si tratta di enti organizzati secondo il modello statale i quali tuttavia difettano del carattere dell'indipendenza, costituendo parti componenti un più ampio ente, lo Stato federale, al quale soltanto è da riconoscere la soggettività internazionale. Così, è lo Stato federale che è ritenuto responsabile sul piano internazionale per eventuali fatti illeciti compiuti da organi di Stati membri.

In linea di principio, non costituisce elemento rilevante ai fini dell'acquisto della soggettività internazionale la dimensione del territorio di uno Stato o della sua popolazione. Partecipano a pieno titolo alla vita di relazione internazionale Stati di dimensioni territoriali ridotte (ad es. Granducato del Lussemburgo). Un problema sorge tuttavia con riferimento ai c.d. Stati esigui, quali ad es. Andorra, Monaco e Liechtenstein. Tali Stati, invero, dipendono in misura più o meno larga da terzi Stati per la condotta delle loro relazioni internazionali. Parte della dottrina ha così dubitato che tali entità possano essere riguardate quali soggetti del diritto internazionale, in quanto sprovviste del

carattere dell'indipendenza. È ad ogni modo impossibile formulare conclusioni di carattere generale, ma occorre analizzare individualmente le situazioni concrete che si presentano nella vita di relazione internazionale. Basti qui ricordare come taluni di tali Stati siano oggetto di penetranti ingerenze da parte dello Stato vicino. Così, ad es., in virtù del Trattato del 17 luglio 1918 tra Francia e Monaco, Monaco si è impegnato "ad esercitare i suoi diritti di sovranità in perfetta conformità agli interessi politici, militari, navali ed economici della Francia". Inoltre, in caso di urgenza la Francia ha diritto di far penetrare e soggiornare a Monaco, anche senza il preventivo accordo del sovrano monegasco, le forze militari e navali necessarie al mantenimento della sicurezza dei due Stati. Infine, il Trattato del 1918 pone una pesante ipoteca sulla forma di regime dello Stato monegasco: il Principato non può mutare corona e, in caso di estinzione della casa regnante, Monaco diverrebbe una repubblica sotto protettorato francese.

4. *Il riconoscimento*

La nascita di uno Stato sovrano ed indipendente è un avvenimento che si realizza sul piano storico, una situazione di fatto della quale il diritto internazionale prende semplicemente atto (principio dell'effettività). Peraltro, ogni volta che una nuova entità statale si affaccia sulla scena internazionale invale fra i membri della comunità degli Stati preesistenti la pratica di procedere al riconoscimento del nuovo Stato. Con il riconoscimento, gli Stati preesistenti prendono atto della realtà del nuovo Stato e manifestano la volontà di entrare in relazione con esso. Nella prassi il riconoscimento ha assunto forme diverse. Si parla di riconoscimento *de jure*, o pieno, nel caso in cui lo Stato che vi procede ritiene che la situazione del nuovo Stato sia caratterizzata da completa stabilità e dunque possa procedersi all'instaurazione di normali relazioni con esso. Si ricorre invece ad una forma più blanda di riconoscimento, c.d. riconoscimento *de facto*, quando lo Stato preesistente, pur prendendo atto della

esistenza di una autorità indipendente che esercita effettivamente il potere di governo su di un territorio, nutra riserve circa la stabilità della situazione. Così, ad esempio, la Repubblica Democratica Tedesca (estintasi nel 1990 in seguito alla "riunificazione tedesca") fu inizialmente oggetto di mero riconoscimento *de facto* da parte del Regno Unito, che solo successivamente procedette al riconoscimento *de jure*.

Oltre che esplicito, vale a dire derivante da apposita formale dichiarazione, il riconoscimento può essere anche tacito, cioè risultare da comportamenti concludenti dello Stato preesistente (ad es. instaurazione di relazioni diplomatiche con il nuovo Stato).

Il riconoscimento non ha valore costitutivo della personalità internazionale dello Stato. Pur non avendo valore costitutivo, il riconoscimento rappresenta tuttavia l'atto di fondazione della vita sociale del nuovo Stato, nel senso che da esso dipende la possibilità per tale Stato di intrattenere relazioni con gli altri membri della Comunità internazionale. Così uno Stato di nuova formazione che non fosse oggetto di riconoscimento da parte di alcuno degli Stati preesistenti verrebbe essenzialmente ad essere titolare soltanto dei diritti ed obblighi derivanti dalle norme di diritto consuetudinario che non presuppongono, per la loro operatività, l'esistenza di relazioni diplomatiche (ad es. le norme sulla sovranità territoriale, sul divieto dell'uso della forza, etc.).

Dal riconoscimento di nuovi Stati va tenuto distinto il riconoscimento di nuovi Governi. Quest'ultimo è effettuato nel caso di mutamento rivoluzionario del regime al potere in uno Stato già esistente. Il riconoscimento di Governi esprime la volontà dello Stato che vi procede di mantenere con il nuovo Governo le stesse relazioni internazionali che si avevano con il Governo precedente. Si tratta di un atto di natura politica, e dunque discrezionale. I motivi che possono indurre gli Stati a non riconoscere il nuovo Governo sono diversi (ad es. mancanza di effettività e rappresentatività del nuovo Governo).

5. Gli insorti

Oltre agli Stati sovrani ed indipendenti, partecipano alla vita di relazione internazionale quali enti territoriali i movimenti insurrezionali che perseguono mediante la lotta armata il rovesciamento dell'attuale governo di uno Stato (c.d. Governo legittimo) o una secessione territoriale. Gli insorti assumono una propria individualità sul piano internazionale soltanto qualora esercitino effettivamente un controllo esclusivo su di una porzione di territorio e relativa popolazione. La loro rilevanza internazionale è dunque legata al principio di effettività. Il movimento insurrezionale si caratterizza per essere un ente temporaneo, in quanto suscettibile di una evoluzione o di una involuzione: esso è destinato a trasformarsi, in caso di vittoria, in uno Stato, ovvero, in caso di sconfitta, a retrocedere a semplice gruppo di individui (Sperduti). Da tale sua caratteristica fondamentale consegue che, a differenza degli Stati sovrani ed indipendenti, gli insorti hanno una capacità internazionale limitata. Ad es., il movimento insurrezionale non può validamente trasferire ad altro soggetto, mediante trattato di cessione, una parte del territorio da esso controllato.

La capacità internazionale degli insorti è sostanzialmente limitata alle norme che regolano la condotta delle ostilità con il Governo legittimo ed alle norme che disciplinano l'esercizio del potere di imperio del movimento insurrezionale sul territorio da esso controllato (ad es., regole in materia di protezione degli stranieri presenti sul territorio stesso). In relazione a tali materie, il movimento insurrezionale gode altresì della capacità di concludere accordi con altri soggetti internazionali.

Per quanto concerne in particolare la disciplina della guerra civile, il Governo legittimo può lecitamente reprimere l'insurrezione, incontrando nella sua azione soltanto limiti di natura umanitaria, stabiliti dall'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e dal II Protocollo addizionale del 1977. I membri delle forze armate insurrezionali non sono legittimi combattenti, e dunque, ove catturati, non hanno diritto allo *status* di prigionieri di guerra ma possono essere trattati quali semplici criminali.

Tuttavia, si ha una assimilazione della guerra civile ad una guerra internazionale nel caso in cui si proceda al riconoscimento di belligeranza (*recognition of belligerency*) degli insorti. Ove ciò accada, lo Stato che procede al riconoscimento è tenuto ad applicare nei confronti del movimento insurrezionale le regole del diritto di guerra e di neutralità. Il riconoscimento di belligeranza può provenire tanto dal Governo legittimo (anche se si tratta di ipotesi quasi di scuola) quanto dagli Stati terzi.

Da non confondere con il riconoscimento di belligeranza degli insorti è il riconoscimento di insorti (*recognition of insurgency*). Tale forma di riconoscimento esprime la volontà di Stati terzi al conflitto di non trattare gli insorti alla stregua di criminali. Siffatto riconoscimento è effettuato dagli Stati terzi i quali vogliano mantenere relazioni con il movimento insurrezionale, soprattutto allo scopo di garantire la protezione dei propri sudditi stanziati nel territorio controllato dagli insorti. A differenza del riconoscimento di belligeranza, si tratta di un atto di natura politica e non giuridica. Ma un riconoscimento prematuro, secondo una parte della dottrina, costituisce un illecito internazionale.

Sez. III: *ENTI NON TERRITORIALI CHE ASPIRANO A DIVENIRE ORGANIZZAZIONI DI GOVERNO DI UNA COMUNITÀ TERRITORIALE*

6. *Governi in esilio e Comitati nazionali all'estero*

Fra gli enti che, pur non esercitando attualmente il potere di imperio su di un territorio, aspirano a divenire organizzazioni di governo di una comunità territoriale, vengono in primo luogo in considerazione i Governi in esilio. L'istituto dei Governi in esilio ha avuto particolare rilevanza nel corso del secondo conflitto mondiale, quando diversi Governi di Stati occupati dalla Germania (Belgio, Grecia, Jugoslavia, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Norvegia) si rifugiarono nel Regno Unito. Perché possa aversi un Governo in esilio è ovviamente necessario che vi sia uno Stato disposto ad ospitare tale ente ed a permettergli di

esplicare funzioni modellate su quelle di un'organizzazione statale.

È da ammettere una rilevanza sul piano internazionale dei Governi in esilio quando il nuovo assetto della comunità territoriale da cui essi provengono, e che aspirano a governare di nuovo, sia da giudicare transitorio, sprovvisto cioè di stabilità. Ciò si verifica in particolare nel caso di occupazione di uno Stato nel corso di una guerra (*occupatio bellica*), la quale secondo la tesi dominante non estingue la personalità dello Stato occupato. Taluni ammettono altresì che, indipendentemente dal fenomeno bellico, possa assumere rilevanza internazionale un Governo in esilio costituitosi in occasione di un mutamento rivoluzionario di regime all'interno di uno Stato. Ma si tratta di una tesi poco condivisibile.

Come si è autorevolmente osservato in dottrina, il Governo in esilio opera come una sorta di "ente fiduciario" del popolo da esso rappresentato: così il Governo in esilio può esigere l'adempimento di accordi a favore della popolazione per cui opera (Sperduti). Non tutti gli autori riconoscono una rilevanza ai Governi in esilio. Ma l'opinione contraria a quella qui sostenuta appare errata, specialmente ora che la norma cogente sul divieto di aggressione impedisce di riconoscere qualsiasi effetto alle situazioni internazionali derivanti da tale illecito internazionale (si pensi, ad esempio, all'annessione del Kuwait da parte dell'Iraq, dichiarata nulla e non avvenuta dalle Nazioni Unite, ed alla rilevanza internazionale assunta dal Governo kuwaitiano in esilio in Arabia Saudita).

Una seconda figura di enti non territoriali che aspirano a divenire organizzazioni di governo di una determinata comunità territoriale è data dai Comitati nazionali all'estero. Il fenomeno della costituzione di Comitati nazionali all'estero ha assunto particolare rilievo nel corso della prima guerra mondiale, con il riconoscimento da parte di Francia, Regno Unito ed Italia dei Comitati nazionali cecoslovacco e polacco. Il Comitato nazionale all'estero è un ente il quale assume la gestione degli interessi di una comunità nazionale, che aspira a governare in futuro, ma che è attualmente soggetta ad un potere statale. L'esistenza dei

Comitati nazionali all'estero presuppone che vi sia uno Stato, in guerra con lo Stato che attualmente governa la comunità nazionale di cui il Comitato è espressione, disposto ad ospitarli. Ciò però non è sufficiente per affermare la partecipazione del Comitato nazionale all'estero alla vita di relazione internazionale. Si richiede altresì che al Comitato nazionale sia consentito l'esercizio di funzioni di governo sui connazionali che si trovino all'estero. Inoltre, costituisce un requisito necessario al fine della rilevanza internazionale del Comitato all'estero che questo si ponga quale ente militare, cioè che esso disponga di proprie forze armate. L'esistenza di una guerra in corso contro la organizzazione di governo alla quale il Comitato nazionale si oppone determina in questi casi una "crisi di effettività" di tale organizzazione e spiega l'attribuzione di un ruolo sul piano delle relazioni internazionali al Comitato all'estero. I Comitato nazionali all'estero divengono titolari di diritti ed obblighi derivanti dal diritto bellico, possono concludere accordi circa l'impiego delle proprie forze armate (ad es. Accordo concluso nel 1918 dall'Italia con il Comitato nazionale cecoslovacco) e in alcuni casi intrattengono relazioni diplomatiche.

7. I Movimenti di liberazione nazionale

Si definisce Movimento di liberazione nazionale l'ente organizzato rappresentativo di un popolo in lotta per l'autodeterminazione.

Anche i Movimenti di liberazione nazionale vanno classificati fra gli enti non territoriali che aspirano a divenire organizzazioni di governo di una comunità territoriale. È bensì vero che non mancano esempi di Movimenti di liberazione nazionale i quali sono riusciti a conseguire un controllo effettivo su di una porzione di territorio e sulla comunità ivi stanziata. Tuttavia, la rilevanza internazionale dei Movimenti di liberazione nazionale, a differenza di quanto avviene per gli insorti, non è legata alla circostanza di esercitare un potere di governo su di un territorio, e dunque al principio di effettività, ma trova il suo fondamento in un diverso principio giuridico, quello di autodeterminazione dei popoli.

Il principio di autodeterminazione dei popoli è menzionato nella Carta delle Nazioni Unite, agli articoli 1 e 55, ed è contemplato altresì dai Patti delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo del 1966 (art. 1 di entrambi i Patti). Il principio di autodeterminazione è venuto acquisendo un preciso significato giuridico, e valore di diritto consuetudinario, a seguito di una cospicua prassi, risultante dal processo di decolonizzazione, e corroborata da innumerevoli risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. In particolare, assumono speciale rilievo in tale contesto le Dichiarazioni dell'Assemblea Generale sulla concessione dell'indipendenza ai popoli coloniali (n. 1514-XV del 1960) e sulle relazioni amichevoli (n. 2625-XXV del 1970).

Dalla prassi si ricava che il principio di autodeterminazione si applica in relazione a tre categorie di popoli: a) i popoli soggetti a dominio coloniale, b) quelli sottoposti a regime razzista e c) i popoli oggetto di "occupazione straniera" (sul significato di tali espressioni, vedi *infra*, Parte IV, Cap. 1, par. 1). I popoli che si trovino in una delle predette situazioni hanno diritto a realizzare l'autodeterminazione in uno dei seguenti modi: costituzione di uno Stato indipendente, libera associazione o integrazione con uno Stato già esistente, acquisizione di ogni altro *status* politico liberamente deciso dal popolo.

In quanto sia ente rappresentativo di un popolo coloniale, soggetto a dominio razzista o ad occupazione straniera, il Movimento di liberazione nazionale partecipa alla vita di relazione internazionale. È da rilevare come in alcuni casi vi possano essere più Movimenti di liberazione nazionale i quali aspirano a rappresentare un determinato popolo. Per determinare quale fra di essi sia il legittimo rappresentante del popolo in questione acquista una notevole importanza il riconoscimento effettuato a tal fine dagli Stati e da parte delle organizzazioni internazionali (riconoscimento di Movimento di liberazione nazionale). Al riguardo, è in particolare da ricordare che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha attribuito ad organizzazioni regionali, quali l'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA) e la Lega Araba, la competenza a riconoscere i

Movimenti di liberazione nazionale legittimati a rappresentare i popoli africani e arabi in lotta per l'autodeterminazione.

Diverse sono le forme attraverso le quali si concretizza la partecipazione dei Movimenti di liberazione nazionale alla vita sociale internazionale.

Essi prendono parte ai lavori di organizzazioni internazionali e partecipano a conferenze internazionali. L'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP), ad esempio, gode dello *status* di osservatore in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed è presente, senza diritto di voto, in tutte le conferenze internazionali convocate sotto gli auspici delle Nazioni Unite. L'OLP è altresì membro a pieno titolo della Lega Araba. Può poi ricordarsi che la Terza conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare ha visto la partecipazione, senza diritto di voto, dei Movimenti di liberazione nazionale riconosciuti dall'OUA e dalla Lega Araba. Tale partecipazione, pur non implicando il diritto di voto, attribuisce in genere la facoltà di proporre emendamenti.

Una seconda importante manifestazione della personalità internazionale dei Movimenti di liberazione nazionale è data dalla capacità di concludere accordi, soprattutto in connessione allo svolgimento delle ostilità contro il Governo costituito o alla costituzione del futuro Stato (ad. es.: accordi conclusi dall'OLP con vari Stati arabi per regolare la presenza delle forze armate palestinesi sul territorio di tali Stati; accordo stipulato nel 1979 dal Fronte Polisario e dalla Mauritania allo scopo di stabilire i confini fra lo Stato della Mauritania e il futuro Stato del Sahara Occidentale).

Ovviamente, il campo in cui maggiormente si manifesta la rilevanza internazionale dei Movimenti di liberazione nazionale è quello relativo alla lotta armata che essi, quali enti organizzati rappresentativi di un popolo soggetto a dominazione coloniale o razzista, conducono per realizzare il diritto all'autodeterminazione (guerre di liberazione nazionale). La disciplina giuridica delle guerre di liberazione nazionale si è profondamente distaccata da quella propria delle guerre civili. Per quanto riguarda in particolare i rapporti fra il Governo costituito ed il popolo in

lotta per l'autodeterminazione, si è affermata sul piano del diritto consuetudinario la regola per la quale il Governo costituito non può usare la forza per privare il popolo sottostante del diritto all'autodeterminazione. La repressione mediante mezzi coercitivi della lotta di un popolo soggetto a dominio coloniale, razzista o ad occupazione straniera è dunque illecita, in quanto contraria al principio di autodeterminazione.

Quanto alla posizione giuridica dei terzi Stati in una guerra di liberazione nazionale, il diritto consuetudinario vigente vieta agli Stati terzi di intervenire a favore del Governo costituito. Tale divieto copre sia l'intervento armato diretto sia ogni altra forma di assistenza (ad esempio la fornitura di supporto logistico) il cui scopo sia quello di facilitare l'azione repressiva del Governo costituito.

Varie risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite attribuiscono ai popoli sotto dominio coloniale o razzista il diritto di ricevere assistenza dai terzi Stati nel corso di una guerra di liberazione nazionale (c.d. diritto di resistenza). Tale diritto è ad esempio esplicitamente riconosciuto dalla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970. Vi è però un netto contrasto relativamente alla più precisa individuazione del contenuto di tale diritto. Mentre a parere degli Stati afroasiatici, dell'Unione Sovietica (e degli Stati che facevano parte del gruppo socialista) i terzi potrebbero intervenire militarmente, in modo diretto o indiretto, a fianco del Movimento di liberazione nazionale, gli Stati occidentali sono fermi nell'asserire che i terzi Stati possono concedere esclusivamente aiuti di natura umanitaria.

Particolarmente delicato è il problema relativo all'applicabilità delle regole del diritto di guerra (*jus in bello*) alle guerre di liberazione nazionale. Di tale problema ci occuperemo peraltro in una successiva parte del presente lavoro (vedi *infra*, Parte IV, Cap. 1, par. 1).

Sez. IV: *ENTI NON TERRITORIALI*

8. *La Santa Sede, l'Ordine di Malta e il Comitato Internazionale della Croce Rossa*

Accanto agli enti territoriali ed a quelli che aspirano a divenire tali, partecipano alla vita di relazione internazionale alcune entità di varia natura che non sono riconducibili a nessuna delle predette categorie. Si tratta di enti i quali presentano caratteristiche assolutamente peculiari e che sono associati alla comunità internazionale a titolo individuale.

Sin dalle origini della moderna comunità degli Stati è riconosciuta la personalità di diritto internazionale della Santa Sede, quale suprema autorità della Chiesa Cattolica. È particolarmente significativo che la personalità internazionale della Santa Sede non sia venuta meno neppure nel periodo intercorso fra l'estinzione dello Stato Pontificio ed il sorgere dello Stato della Città del Vaticano (1870-1929), durante il quale si verificò la perdita di ogni dominio territoriale.

Molteplici sono le espressioni della concreta partecipazione della Santa Sede alla vita sociale internazionale. Essa ha il potere di concludere accordi internazionali, partecipa ai lavori di organizzazioni internazionali (ha, ad es., lo *status* di osservatore presso le Nazioni Unite ed il Consiglio d'Europa) e prende parte a conferenze internazionali. Da aggiungere che la Santa Sede intrattiene relazioni diplomatiche con più di 100 Stati.

I rapporti tra l'Italia e la Santa Sede sono disciplinati dai c.d. Patti lateranensi (1929), i quali constano di un Trattato, che regola i rapporti politici fra i due enti, di una Convenzione finanziaria e di un Concordato. Con il Trattato l'Italia ha riconosciuto la sovranità della Santa Sede sulla Città del Vaticano. In virtù dell'art. 24 del Trattato lateranense, la Città del Vaticano assume lo *status* di neutralità permanente (vedi *infra*, Cap. 3. par 4). Il Trattato contiene altresì disposizioni sulla protezione del Pontefice e in materia di cooperazione penale. Di particolare rilievo è la previsione per la quale "la Santa Sede

rimarrà estranea alle competizioni territoriali fra gli Stati ed ai congressi internazionali indetti per tale effetto". Ciò peraltro, "a meno che le parti contendenti facciano concorde appello alla sua missione di pace". In conformità a tale previsione, la Santa Sede ha ad esempio prestato la sua opera di mediazione per la soluzione della controversia territoriale fra Argentina e Cile sul canale di Beagle (1984). Come si è detto, insieme al Trattato lateranense fu concluso un Concordato, che disciplina le questioni relative all'esercizio del culto cattolico in Italia. Il 18 febbraio 1984, l'Italia e la Santa Sede hanno stipulato un Accordo comportante "modificazioni al Concordato lateranense". Nonostante il titolo, l'Accordo del 1984 sostituisce integralmente il Concordato del 1929.

Del tutto singolare è la posizione all'interno della comunità internazionale del Sovrano Ordine di Malta. L'Ordine di Malta ha in epoche remote esercitato autorità di governo su diversi territori. Inizialmente esso si stabilì in Gerusalemme, per poi trasferirsi a San Giovanni d'Acri e quindi a Cipro. Dal 1530 l'Ordine ebbe in feudo Malta, da cui fu cacciato da Napoleone nel 1798. Da tale anno è venuto meno ogni suo dominio territoriale.

Ciononostante, l'Ordine di Malta ha seguito a svolgere diverse attività di rilievo internazionale. Esso intrattiene relazioni diplomatiche con un certo numero di Stati, e suoi rappresentanti sono accreditati presso alcune organizzazioni internazionali, quale ad es. l'Organizzazione Mondiale della Sanità. Di particolare rilievo sono altresì le funzioni di carattere umanitario che l'Ordine di Malta svolge sia in tempo di pace che in occasione di conflitti armati (ad es. nel corso della seconda guerra mondiale l'Ordine apprestò appositi treni ospedale). Inoltre, l'Ordine emette passaporti.

La giurisprudenza interna di alcuni Stati riconosce all'Ordine di Malta la immunità dalla giurisdizione civile, relativamente alle attività concernenti i fini pubblici dell'Ordine, sul presupposto di una sua soggettività internazionale. Anche la giurisprudenza italiana è generalmente orientata in tal senso (vedi da ultimo la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione in data 18 febbraio 1989).

Nonostante le descritte forme di partecipazione dell'Ordine di Malta alla vita sociale internazionale, una autorevole parte della dottrina nega allo stesso la qualità di soggetto del diritto internazionale. Fra i vari argomenti a tal fine sostenuti, assume un rilievo particolare l'asserito difetto di indipendenza dell'Ordine dalla Santa Sede.

Fra gli enti non territoriali che partecipano alla vita di relazione internazionale è da annoverare il Comitato Internazionale della Croce Rossa. Il Comitato si è costituito nella forma di associazione di diritto privato ai sensi del diritto svizzero. Esso ha sede a Ginevra ed è composto da individui, i quali devono essere per statuto di nazionalità svizzera e sono nominati per cooptazione. Il Comitato Internazionale della Croce Rossa è un ente umanitario che promuove "i principi fondamentali ed uniformi dell'istituzione della Croce Rossa" (art. 4 dello Statuto) ed opera con assoluta indipendenza politica, confessionale ed economica.

Il Comitato Internazionale della Croce Rossa esplica rilevanti funzioni e svolge attività di rilievo internazionale in occasione di conflitti armati. Siffatte funzioni ed attività saranno oggetto di esame in una successiva parte del volume (*infra*, Parte. IV, Cap. 2, par. 7). Recentemente al Comitato Internazionale della Croce Rossa è stato attribuito lo *status* di osservatore presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite (risoluzione dell'Assemblea Generale del 16 ottobre 1990).

Sez. V: LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

9. La personalità di diritto internazionale delle organizzazioni internazionali

Una delle caratteristiche più salienti dell'evoluzione del diritto internazionale è il ruolo sempre più rilevante che sono venute ad assumere le organizzazioni internazionali. Con tale termine si indicano associazioni fra Stati provviste di un proprio apparato di organi. Le organizzazioni internazionali nascono per volontà

degli Stati, espressa nel c.d. trattato istitutivo, e possono estinguersi qualora si affermi una volontà in tal senso degli Stati membri.

Attualmente operano nella vita sociale internazionale innumerevoli organizzazioni internazionali, sia a carattere universale (ad es. Nazioni Unite, Organizzazione marittima internazionale) che a livello regionale (fra le altre: Comunità Europee, Consiglio d'Europa, NATO). Le organizzazioni internazionali hanno, di regola, una struttura tripartita, composta da un'Assemblea, in cui sono rappresentati tutti gli Stati membri, un Consiglio esecutivo, organo più ristretto di cui sono membri solo alcuni Stati, e un Segretario generale, che è indipendente dagli Stati e agisce nell'interesse dell'organizzazione. Vi sono però organizzazioni più complesse quali le Nazioni Unite e le Comunità Europee. Gli organi principali delle Nazioni Unite sono l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio Economico e Sociale, il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, la Corte Internazionale di Giustizia e il Segretariato. Più complessa è la struttura delle Comunità europee (CECA, CEE ed Euratom). In particolare, la Comunità Economica Europea, che ha poteri incisivi nei confronti degli Stati membri (c.d. comunità sovranazionale), si compone dei seguenti organi: Parlamento, Commissione, Consiglio e Corte di Giustizia.

Fra le varie forme attraverso le quali si esplica la partecipazione delle organizzazioni internazionali alla vita di relazione internazionale, assume un rilievo primario la capacità ad esse riconosciuta di concludere accordi con Stati o con altre organizzazioni internazionali. Da ricordare al riguardo che la materia del diritto dei trattati fra Stati ed organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali è regolata da una apposita Convenzione di codificazione, conclusa a Vienna nel 1986. Le organizzazioni internazionali sono inoltre titolari del diritto all'immunità dalla giurisdizione dei tribunali interni degli Stati e del diritto alla protezione dei propri funzionari da parte dello Stato sul cui territorio si trovano ad operare. Quest'ultimo diritto, e quello correlato di ottenere la riparazione nel caso di sua violazione, è stato riconosciuto espressamente, in riferimento alle Nazioni

Unite, dal noto parere della Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Bernadotte* (1947).

CAPITOLO 2

LE FONTI

1. *L'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia*

Ai sensi dell'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, la Corte, la cui funzione è di decidere in base al diritto internazionale le controversie che le sono sottoposte, deve applicare:

- a) le convenzioni internazionali, sia generali che particolari, che stabiliscono norme espressamente riconosciute dagli Stati in lite;
- b) la consuetudine internazionale, come prova di una pratica generale accettata come diritto;
- c) i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.

Questa disposizione è tradizionalmente riguardata come una autorevole enunciazione delle fonti del diritto internazionale. L'art. 38 va però oggi letto insieme all'art. 53 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, il quale ha riconosciuto l'esistenza di norme imperative del diritto internazionale generale, che vengono a costituire una fonte autonoma del diritto internazionale. Nell'esaminare le fonti del diritto internazionale, si deve inoltre tener conto del fenomeno per il quale accordi internazionali provvedono talvolta ad istituire procedimenti di produzione giuridica, vale a dire procedimenti dai quali scaturiscono norme giuridiche vincolanti per gli Stati (c.d. fonti previste da accordo o fonti di secondo grado).

2. *Le norme imperative del diritto internazionale generale (jus cogens).*

Al primo posto nella gerarchia delle fonti vanno collocate le norme imperative del diritto internazionale, le c.d. norme di *jus cogens*. La categoria delle norme imperative del diritto internazionale ha trovato un importante riconoscimento nell'art. 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Ai sensi di tale disposizione, costituiscono norme di *jus cogens* quelle regole del diritto internazionale generale le quali sono riconosciute ed accettate dalla comunità internazionale nel suo insieme come inderogabili. Due sono dunque i criteri identificativi delle norme imperative del diritto internazionale:

a) *la generalità*. Per poter essere qualificata come imperativa una determinata regola deve appartenere alla categoria delle norme del diritto internazionale generale, che vincolano tutti i membri della Comunità internazionale. Poiché, come si vedrà nei successivi paragrafi, l'unica fonte idonea a produrre norme generali è la consuetudine, ne consegue che norme di *jus cogens* possono risultare soltanto da norme consuetudinarie. Ciò ovviamente non significa che tutte le norme consuetudinarie siano da classificare tra le norme imperative. Significa solo che talune di queste norme possono assumere natura imperativa. Perché questo avvenga è necessario che sussista anche un secondo peculiare requisito.

b) *l'accettazione ed il riconoscimento da parte della comunità internazionale nel suo insieme*. Perché una particolare norma di diritto internazionale generale possa essere riguardata come imperativa è necessario che essa sia accettata e riconosciuta quale norma inderogabile dalla comunità internazionale nel suo insieme. È in altri termini necessario che gli Stati nutrano la convinzione della natura inderogabile della norma. Siffatta convinzione deve esser propria della comunità internazionale nel suo insieme, ciò deve esser condivisa dagli Stati appartenenti a tutte le componenti essenziali della comunità internazionale.

Quali esempi incontrovertibili di norme di *jus cogens* possono qui esser ricordati il divieto di commettere aggressione e la proibizione del genocidio.

Come si è detto, le norme di diritto cogente si collocano al vertice nella gerarchia delle fonti internazionali. Esse non possono essere modificate che da successive norme aventi la medesima natura e risultano inderogabili da fonti di livello inferiore. Così, un trattato che al momento della sua conclusione sia in conflitto con una norma cogente è nullo (art. 53 della Convenzione sul diritto dei trattati). Parimenti, qualora una nuova norma cogente venga alla luce, qualsiasi trattato esistente che sia in contrasto con tale norma si estingue (art. 64 della Convenzione sul diritto dei trattati).

3. *La consuetudine*

L'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia definisce la consuetudine come "una pratica generale accettata quale diritto". Siffatta definizione illustra in modo chiaro come la consuetudine si componga di due elementi costitutivi: a) la c. d. *diuturnitas*, cioè la ripetizione costante di un comportamento da parte della generalità degli Stati (elemento materiale); b) *l'opinio juris ac necessitatis*, vale a dire la convinzione generale che tale comportamento sia conforme a diritto (elemento psicologico).

Perché si possa ravvisare l'elemento materiale della consuetudine è necessario che un determinato comportamento sia ripetuto nel tempo, in modo uniforme, dalla generalità degli Stati. Il tempo di formazione della consuetudine può essere più o meno esteso. In diversi casi norme consuetudinarie sono venute alla luce in un arco ristretto di tempo. Si pensi, a titolo di esempio, alla norma sulla piattaforma continentale e a quella che riconosce allo Stato costiero la possibilità di istituire una zona economica esclusiva di 200 miglia di ampiezza (vedi, *infra*, Parte II). In ogni caso un certo lasso di tempo, per quanto breve, è necessario ai fini della cristallizzazione di una norma consuetudinaria. Nonostante sia stato sostenuto il contrario, non esistono dunque consuetudini istantanee.

La prassi deve essere virtualmente uniforme e seguita dalla generalità degli Stati. Quando si parla di generalità non si

richiede ovviamente che un comportamento debba essere tenuto da ognuno dei membri della comunità internazionale, ma dalla più gran parte di essi. Generalità non significa totalità.

La formazione di una norma consuetudinaria dipende, oltre che dall'elemento materiale, dalla convinzione che la pratica generale sia conforme a diritto. La necessità di tale elemento psicologico è stata ben illustrata dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza sulla Piattaforma continentale del Mare del Nord (1969), per la quale: "gli atti considerati non solo devono dar luogo ad una pratica costante, ma devono essere tali, o essere compiuti in modo tale, da costituire la prova della convinzione che questa pratica sia resa obbligatoria dall'esistenza di una norma di diritto... Gli Stati interessati devono dunque avere il sentimento di conformarsi a ciò che costituisce una obbligazione giuridica".

La consuetudine è fonte idonea a creare norme di diritto internazionale generale, vincolanti tutti i membri della Comunità internazionale. Ogni Stato è dunque tenuto ad osservare una norma consuetudinaria, indipendentemente dal fatto che abbia o no partecipato alla sua formazione e che l'abbia accettata o meno. Parimenti, gli Stati di nuova formazione vengono ad essere vincolati dalle norme consuetudinarie generali che sono vigenti al momento della loro nascita.

L'idoneità della consuetudine a produrre norme generali non esclude che vi possano essere norme consuetudinarie vincolanti soltanto una ristretta cerchia di soggetti (c.d. consuetudini particolari). Questa possibilità si verifica in due situazioni tipo. La prima è quella delle consuetudini regionali o locali: si tratta di norme che vincolano soltanto gli Stati appartenenti ad una determinata area geografica. Così è stata frequentemente invocata quale consuetudine regionale propria dell'America Latina il principio dell'*uti possidetis*. Ai sensi di tale principio, nella delimitazione dei rispettivi confini internazionali gli attuali Stati latino americani dovrebbero conformarsi alle demarcazioni territoriali fra le varie circoscrizioni amministrative operate dalla Spagna all'epoca coloniale.

Una seconda ipotesi di consuetudine particolare è data da

quelle consuetudini che si affermano in deroga a regole pattizie (ed in particolare a norme stabilite da un trattato istitutivo di una organizzazione internazionale). Un esempio è dato dalla prassi sviluppatasi in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in deroga all'art. 27 par. 3 della Carta, per cui l'astensione di un membro permanente non impedisce l'adozione di una delibera da parte del Consiglio.

4. I trattati

Tra le fonti del diritto internazionale assumono un rilievo speciale i trattati. Il trattato, a differenza della consuetudine, non è fonte idonea a creare diritto internazionale generale. Non esistono cioè trattati che creano diritti od obblighi per tutti i membri della comunità internazionale (*law making treaties*). Le norme risultanti dal trattato vincolano infatti soltanto gli Stati parti del trattato stesso (*pacta tertiis.nec nocent nec prosunt*).

La conclusione, la validità, l'efficacia e l'estinzione dei trattati sono regolati da un insieme di norme consuetudinarie, il c.d. diritto dei trattati, le quali sono state codificate in una apposita Convenzione, adottata a Vienna nel 1969 ed in vigore dal 1980. La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, di cui è parte contraente anche l'Italia, si applica agli accordi conclusi tra Stati in forma scritta. Gli accordi stipulati da Stati con organizzazioni internazionali o fra organizzazioni internazionali sono soggetti ad una diversa Convenzione, adottata a Vienna nel 1986, che in larga misura riprende la disciplina posta nella Convenzione del 1969.

Il diritto internazionale non pone regole tassative in relazione al procedimento di conclusione dei trattati. In generale, possono distinguersi due procedure di stipulazione dei trattati internazionali. Una prima procedura, detta solenne, si articola nelle fasi della negoziazione, firma, ratifica e scambio (o deposito) delle ratifiche. Nella procedura solenne, la firma del trattato da parte del rappresentante di uno Stato non importa l'espressione del consenso ad obbligarsi, ma ha soltanto lo scopo di certificare

come autentico e definitivo il testo risultante dalle negoziazioni. Il consenso dello Stato a divenire parte al trattato è espresso mediante la ratifica, apposita dichiarazione nella quale è manifestata la volontà dello Stato di vincolarsi al trattato.

Gli strumenti di ratifica producono il loro effetto sul piano internazionale dal momento del loro scambio fra gli Stati contraenti ovvero, come generalmente avviene per i trattati multilaterali, del loro deposito presso un depositario, che può essere uno Stato od una organizzazione internazionale, designato nelle clausole finali del trattato.

Dalla ratifica si distingue l'adesione, che costituisce lo strumento mediante il quale esprime il consenso a divenire parte uno Stato che non ha partecipato alla negoziazione del trattato. Siffatta eventualità deve essere ammessa dal testo stesso del trattato (clausola di adesione) o comunque risultare dalla volontà degli Stati che hanno partecipato alla negoziazione. Attualmente, però, l'adesione sta semplicemente a significare la situazione dello Stato che diviene parte di un trattato dopo che questo sia chiuso alla firma.

Nella procedura semplificata di stipulazione il consenso dello Stato ad obbligarsi alla regolamentazione contenuta nel trattato è espresso mediante la firma del trattato da parte del rappresentante dello Stato. Tale efficacia vincolante della firma si ha quando è il trattato stesso a prevederla ovvero quando è altrimenti accertata la volontà in tal senso degli Stati che hanno partecipato alla negoziazione.

Dopo aver delineato le procedure di stipulazione seguite sul piano internazionale, occorre a questo punto far cenno alle regole che in materia di conclusione dei trattati valgono nel nostro ordinamento.

Al riguardo, occorre far riferimento in primo luogo all'art. 87 della Costituzione, il quale dispone al par. 8 che il Presidente della Repubblica "ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere". Questa norma va letta insieme all'art. 80 della Costituzione, in base al quale "le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti

giudiziari, o impongono variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi". Dal combinato disposto delle due norme costituzionali si evince che per una prima categoria di trattati, rientranti in una o più delle categorie *ex art. 80*, è necessario che la ratifica da parte del Presidente della Repubblica sia preceduta da una autorizzazione delle Camere, data mediante legge.

In una seconda categoria possono invece ricomprendersi i trattati stipulati bensì in forma solenne, soggetti cioè a ratifica da parte del Capo dello Stato, ma per i quali, non rientrando in alcuna delle figure previste dall'*art. 80*, non è necessaria la previa autorizzazione alla ratifica del Parlamento.

Infine, una terza categoria è data dagli accordi in forma semplificata, vale a dire da quegli accordi che sono stipulati mediante la sottoscrizione da parte degli organi dell'esecutivo. Si tratta di trattati che coprono materie di minor rilievo, per le quali è necessaria una specifica competenza tecnica e celerità di soluzione. È ovvio che non è possibile concludere in forma semplificata accordi che ricadano in una delle ipotesi previste dall'*art. 80* della Costituzione.

5. segue: le cause di invalidità e di estinzione dei trattati

Un trattato può essere colpito da una causa di invalidità ovvero investito da una causa che ne determini l'estinzione o la sospensione della sua applicazione.

La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 dedica alla nullità, estinzione e sospensione dell'applicazione dei trattati la sua parte V.

Le cause di invalidità dei trattati disciplinate dalla Convenzione di Vienna possono essere raggruppate in due categorie:

1) *Invalidità relativa*. Sono cause di invalidità relativa di un trattato: a) il fatto che il consenso di uno Stato ad obbligarsi sia stato espresso in violazione di una norma interna sulla competenza a stipulare, qualora tale violazione del diritto interno sia manifesta e concerna una norma fondamentale (*art. 46*);

b) l'errore su di un fatto o situazione che uno Stato supposeva esistente al momento della conclusione del trattato, a condizione che tale errore abbia costituito una base essenziale del consenso dello Stato ad obbligarsi (art. 47);

c) il dolo, cioè il fatto che uno Stato sia indotto a concludere un trattato da un comportamento fraudolento di altro Stato partecipante ai negoziati (art. 49);

d) la corruzione dell'organo stipulante di uno Stato ad opera di altro Stato partecipante alla negoziazione (art. 50).

2) *Invalidità assoluta*. Determinano l'invalidità assoluta di un trattato: a) la violenza esercitata sull'organo stipulante (art. 51);

b) la violenza esercitata sullo Stato nel suo complesso, mediante la minaccia o l'uso della forza in violazione dei principi di diritto internazionale incorporati nella Carta delle Nazioni Unite (art. 52);

c) la contrarietà del trattato ad una norma imperativa del diritto internazionale generale (*jus cogens*) esistente al momento della stipulazione del trattato stesso (art. 53).

La distinzione tra invalidità relativa e assoluta si apprezza sotto i seguenti profili: 1) *divisibilità*: le cause di invalidità assoluta travolgono necessariamente l'intero trattato, mentre in relazione alle ipotesi di invalidità relativa è ammessa — a certe condizioni — la possibilità di limitare l'effetto invalidante ad alcune disposizioni soltanto (art. 44); 2) *sanabilità*: uno Stato perde il diritto di far valere una causa di invalidità relativa del trattato qualora, dopo aver avuto conoscenza dei fatti, abbia accettato esplicitamente o implicitamente di considerare il trattato valido; viceversa, le cause di invalidità assoluta non sono sanabili, ed il diritto di farle valere non si perde mai; 3) *titolarità del diritto di invocare la causa di invalidità*: un motivo di invalidità relativa del trattato può essere invocato soltanto dalla parte che ne è stata vittima; diversamente, qualsiasi parte al trattato può far valere una causa di invalidità assoluta.

La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 provvede altresì ad elencare le cause di estinzione dei trattati internazionali e di sospensione della loro applicazione. Per quanto concerne in particolare l'estinzione dei trattati, una

convenzione può innanzitutto estinguersi in conformità a sue proprie disposizioni, contenute generalmente nelle c.d. clausole finali, le quali stabiliscano un termine finale, una condizione risolutiva o la facoltà delle parti di denunciare o recedere dalla convenzione, ponendo in tal modo fine al vincolo obbligatorio.

Inoltre un trattato può estinguersi a seguito della conclusione fra le stesse parti di un accordo successivo, il quale abroghi espressamente o implicitamente la precedente regolamentazione convenzionale.

Possono poi essere invocate quali cause di estinzione di un trattato alcune situazioni, intervenute successivamente alla conclusione del trattato, tali da alterare l'equilibrio della regolamentazione convenzionale. In particolare, una parte di un trattato internazionale può far valere quale motivo di estinzione del trattato:

a) una violazione sostanziale del trattato ad opera della controparte (*inadimplenti non est adimplendum*: art. 60 della Convenzione di Vienna);

b) la sopravvenienza di una situazione che renda materialmente impossibile l'esecuzione del trattato (art. 61);

c) un mutamento fondamentale delle circostanze esistenti al momento della conclusione del trattato, non previsto dalle parti, e concernente circostanze essenziali (art. 62).

Va comunque sottolineato che la Convenzione di Vienna da un lato subordina la possibilità per uno Stato contraente di invocare le suddette cause di estinzione alla sussistenza di particolari requisiti e condizioni; dall'altro pone alcune eccezioni in ordine all'operatività delle cause stesse.

Infine, determina l'estinzione di un trattato la sopravvenienza di una norma imperativa del diritto internazionale generale incompatibile con il contenuto del trattato (*jus cogens superveniens*: art. 64).

6. Gli effetti della guerra sui trattati

La guerra può essere causa di estinzione dei trattati così come un fattore per la loro piena operatività. Occorre in particolare

distinguere tre categorie di trattati. Ve ne sono alcuni che trovano nella guerra (o nel conflitto armato) la ragione della loro esistenza. Ad esempio: Convenzioni dell'Aja del 1907 sulla disciplina dei conflitti armati, quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e I Protocollo addizionale del 1977.

Altre volte la guerra determina una situazione di radicale incompatibilità con la situazione preesistente, per cui il trattato si estingue: si pensi, per esempio, ad un trattato di alleanza stipulato tra due Stati che in seguito entrano in guerra l'uno contro l'altro.

In ordine ad una terza categoria di trattati la guerra produce un effetto sospensivo (ad es. trattati di commercio). Dopo la fine delle ostilità è invalsa la prassi di "rimettere in vigore" i trattati sospesi *pendente bello*. La procedura per la rimessione in vigore è in genere contenuta nel trattato di pace. Di regola il vincitore, con atto unilaterale, notifica al vinto quali trattati intende rimettere in vigore.

7. Le fonti previste da accordo

Nel valutare il problema delle fonti del diritto internazionale occorre soffermare l'attenzione sul fenomeno per il quale accordi internazionali possono a loro volta istituire processi di produzione giuridica, cioè prevedere meccanismi e procedure dalle quali scaturiscano norme giuridiche. Gli esempi più significativi in materia derivano da trattati istitutivi di organizzazioni internazionali i quali conferiscano ad organi di queste la competenza ad emanare atti vincolanti per gli Stati membri.

Così, va ricordato che in base all'art. 189 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea il Consiglio e la Commissione possono adottare regolamenti, decisioni o direttive, vincolanti per gli Stati membri (le direttive sono atti che vincolano lo Stato in relazione allo scopo da raggiungere, lasciandolo libero per quanto riguarda l'adozione dei mezzi necessari).

Anche la Carta delle Nazioni Unite riconosce in taluni casi il potere degli organi di emanare atti obbligatori per gli Stati

membri. Per quanto concerne l'Assemblea Generale, l'unica ipotesi del genere è quella prevista dall'art. 17 par. 2, il quale attribuisce a tale organo la competenza a stabilire in modo vincolante la ripartizione dei contributi che i membri devono versare per sostenere le spese dell'organizzazione. Il Consiglio di Sicurezza è abilitato ad adottare decisioni vincolanti gli Stati membri nel quadro delle competenze ad esso attribuite dal Capo VII della Carta, in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. L'art. 41, in particolare, prevede che il Consiglio possa emanare decisioni che impongano agli Stati membri di adottare misure non implicanti l'uso della forza. Basti menzionare, ad es., la risoluzione n. 662, adottata dal Consiglio di Sicurezza il 6 agosto 1991, che ha deciso l'*embargo* contro l'Iraq a seguito dell'invasione del Kuwait.

Va altresì ricordato l'art. 94 della Carta, che attribuisce al Consiglio di Sicurezza la competenza ad adottare decisioni volte ad assicurare l'esecuzione delle sentenze della Corte Internazionale di Giustizia (vedi *infra*, Cap. 4, par. 3).

A parte i casi testé ricordati, nei quali la Carta attribuisce agli organi delle Nazioni Unite la competenza ad adottare provvedimenti vincolanti, l'atto tipico di tali organi è la raccomandazione. In virtù dell'art. 10 della Carta, l'Assemblea Generale può discutere su qualsiasi questione od argomento che rientri nei fini statutari e può fare raccomandazioni ai membri delle Nazioni Unite o al Consiglio di Sicurezza su tali questioni o argomenti. Anche il Consiglio di Sicurezza può emanare, nell'esercizio delle sue funzioni, raccomandazioni agli Stati (vedi ad es. l'art. 39 della Carta). La raccomandazione, per definizione, non ha natura vincolante, non obbliga cioè il destinatario a tenere il comportamento raccomandato. Pur non avendo forza obbligatoria, le raccomandazioni possono nondimeno dar luogo ad un peculiare effetto giuridico, il c.d. "effetto di liceità" (Conforti). È possibile ritenere che uno Stato il quale, al fine di eseguire una raccomandazione, ponga in essere un comportamento incompatibile con un obbligo di diritto internazionale (pattizio o consuetudinario) non commetta un illecito internazionale. Come sottolinea Conforti, siffatto effetto di liceità, che trova riscontro

nella prassi delle Nazioni Unite, vale soltanto nei rapporti fra gli Stati membri dell'organizzazione e nei confronti delle raccomandazioni legittime alla luce della Carta.

In varie occasioni l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato atti di carattere solenne denominati "Dichiarazioni di principi". Fra le tante, possono qui ricordarsi la Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo del 12 dicembre 1948, la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai popoli coloniali, adottata il 14 dicembre 1960, la Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli fra gli Stati, adottata il 24 ottobre 1970, e la Dichiarazione sui principi applicabili al fondo dei mari e degli oceani posti al di là della giurisdizione nazionale del 17 dicembre 1970. Tali Dichiarazioni di principi non sono altro che "raccomandazioni" alle quali si vuole attribuire una particolare solennità. Esse non hanno conseguentemente alcuna efficacia vincolante. Va peraltro sottolineato che spesso Dichiarazioni di principi (come anche semplici raccomandazioni dell'Assemblea Generale) hanno esercitato una notevole influenza sulla prassi degli Stati, favorendo la cristallizzazione di norme di diritto internazionale generale di contenuto corrispondente. Secondo un'autorevole dottrina (Conforti), talune dichiarazioni di principi hanno effetto giuridicamente vincolante. Ciò accade quando dalla dichiarazione si evince una chiara volontà di obbligarsi, ad esempio nel caso in cui la dichiarazione equipari la sua inosservanza ad una violazione della Carta delle Nazioni Unite o del diritto internazionale generale.

8. I principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili

L'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia dispone, alla lettera c), che la Corte, al fine di risolvere le controversie internazionali, applica "i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili". Con tale formula si vogliono indicare quei principi giuridici che sono generalmente riconosciuti negli *ordinamenti interni* degli Stati. Possono citarsi, a titolo di

esempio, il principio della irretroattività delle norme giuridiche a carattere punitivo e quello per cui nessuno può essere giudice della propria causa (*nemo iudex in re sua*). Si tratta dunque di principi generali, accolti dagli Stati *in foro domestico*, che sono resi applicabili sul piano internazionale al fine di integrare, ove ne sia la necessità, tanto il diritto pattizio quanto il diritto consuetudinario. Siffatta funzione "integratrice" dei principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili è resa palese dal fatto che tali principi sono collocati al terzo posto nell'elenco delle fonti di cui all'art. 38, dopo gli accordi e le consuetudini.

Un'ultima annotazione. L'espressione "nazioni civili" contenuta nell'art. 38 è certamente il retaggio di un'epoca lontana, in cui erano ritenute civili soltanto le nazioni nate dalla *res publica christiana*. La formula è oggi giudicata anacronistica, così che essa è stata sostituita nell'art. 15 par. 2 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966, il quale fa riferimento ai "principi generali di diritto riconosciuti dall'insieme delle nazioni".

9. L'adattamento del diritto italiano al diritto internazionale

Concluso l'esame delle fonti del diritto internazionale, occorre a questo punto illustrare brevemente i meccanismi mediante i quali le norme giuridiche internazionali vengono recepite sul piano dell'ordinamento interno (problema dell'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale).

Per quanto concerne le norme del diritto internazionale consuetudinario (incluse quelle di carattere imperativo), viene in considerazione l'art. 10 della Costituzione, secondo cui "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute". Tale disposizione determina l'immissione automatica nell'ordinamento italiano delle norme del diritto internazionale generale, vale a dire delle norme consuetudinarie, che siano vigenti all'interno della comunità internazionale. Le norme del diritto internazionale consuetudinario immesse ex art. 10 della Costituzione vengono ad

assumere nel nostro ordinamento rango costituzionale. Va peraltro precisato che il meccanismo di immissione automatica previsto dall'art. 10 risulterebbe inoperante nel caso di norma di diritto internazionale generale contrastante con i "valori fondamentali" (Conforti) o con i "cardini essenziali" (Mortati) della nostra Costituzione.

L'art. 10 della Costituzione opera soltanto in riferimento al diritto internazionale consuetudinario e non invece per quello pattizio. L'adattamento del diritto italiano ai trattati avviene mediante provvedimenti normativi *ad hoc*, adottati in relazione a ciascun trattato. In particolare, al fine di immettere nell'ordinamento italiano norme poste mediante trattati il legislatore ricorre in concreto a due procedimenti alternativi.

Un primo procedimento cui si fa frequentemente ricorso nella prassi è quello dell'"ordine di esecuzione" (o procedimento speciale). Tale procedimento si sostanzia nell'emanazione di un atto normativo il quale dispone che "piena ed intera esecuzione è data..." ad un determinato trattato, il cui testo è riprodotto in allegato all'atto. In genere, siffatto ordine di esecuzione è dato mediante legge ordinaria (spesso nel medesimo atto che autorizza la ratifica del trattato ai sensi dell'art. 80 della Costituzione). A seconda dei casi, esso può essere peraltro dato con legge costituzionale (quando il trattato viene ad incidere su disposizioni costituzionali) o con atto amministrativo, qualora il trattato riguardi "materie regolabili discrezionalmente dalla Pubblica Amministrazione" (Conforti).

Un secondo procedimento cui si ricorre allo scopo di assicurare l'adattamento del diritto italiano ai trattati è quello c.d. "ordinario". In questo caso il legislatore non si limita ad ordinare l'esecuzione di un determinato trattato nel nostro ordinamento, ma provvede ad emanare un atto legislativo che direttamente riformula sul piano interno le norme del trattato. In alcune ipotesi il ricorso al procedimento ordinario di adattamento si rivela indispensabile, in quanto il semplice ordine di esecuzione risulterebbe inefficace. Ciò si verifica in tutti i casi in cui le norme del trattato non siano suscettibili di diretta applicazione alle fattispecie concrete, ma postulino una qualche forma di

integrazione ad opera della legge nazionale (ad esempio nel caso di norme di diritto penale internazionale).

Per concludere, occorre far cenno al problema dell'adattamento del diritto italiano alle fonti previste da trattati, ed in particolare agli atti vincolanti di organizzazioni internazionali. A parte la peculiare ipotesi dei regolamenti della Comunità Economica Europea, per i quali è il trattato stesso a stabilire la diretta applicabilità negli ordinamenti degli Stati membri, la prassi italiana è nel senso di adottare, in relazione agli atti vincolanti di organizzazioni internazionali, un provvedimento di esecuzione *ad hoc*. Così, a titolo di esempio, si può ricordare il Decreto legge del 23 agosto 1990 con il quale si è data esecuzione alla risoluzione 661 del Consiglio di Sicurezza, del 6 agosto 1990, sulle misure da adottare a carico dell'Iraq a seguito dell'invasione del Kuwait. Ovviamente anche le direttive comunitarie, data la loro natura, necessitano di specifici atti di trasposizione all'interno dell'ordinamento italiano.

CAPITOLO 3

IL TERRITORIO

1. *La sovranità territoriale e relativi limiti: il trattamento degli Stati stranieri e degli agenti diplomatici*

In virtù di una fondamentale regola del diritto internazionale generale, ogni Stato gode in modo pieno ed esclusivo del potere di imperio sul proprio territorio (norma sulla sovranità territoriale). La potestà dello Stato all'interno del territorio è *esclusiva*, nel senso che nessun altro Stato vi può esplicare, senza il suo consenso, attività di governo. Si è altresì soliti qualificare la competenza dello Stato sul territorio come *piena*, in quanto in principio ogni Stato è libero di esercitare il proprio potere di governo all'interno del territorio nelle forme che esso giudica migliori.

Ciò non significa peraltro che si tratti di una competenza illimitata. Invero, il diritto internazionale generale pone alcuni limiti all'esercizio della sovranità territoriale degli Stati.

Un primo ordine di limitazioni attiene al trattamento da parte dello Stato territoriale degli Stati stranieri e dei loro agenti. I tribunali dello Stato territoriale devono astenersi dall'esercitare la propria giurisdizione nei confronti di Stati stranieri in relazione ad atti da essi compiuti in qualità di enti sovrani, c.d. atti *jure imperii* (ad es. danni arrecati nel corso di una esercitazione militare). È invece consentito l'esercizio della giurisdizione da parte dei tribunali interni in riferimento ad attività dello Stato straniero di natura privatistica, c.d. atti *jure gestionis* (ad es. contratti commerciali conclusi dallo Stato straniero con una persona fisica o giuridica, acquisizione di partecipazioni in società etc.).

La potestà di imperio dello Stato all'interno del proprio territorio incontra altresì alcune limitazioni a seguito dell'instaurazione di relazioni diplomatiche con altri Stati. Allo scopo di assicurare un efficace svolgimento delle funzioni diplomatiche, al riparo da indebite ingerenze, il diritto internazionale generale stabilisce invero alcuni privilegi e immunità a favore degli agenti diplomatici. Questo settore del diritto internazionale è oggetto di una apposita Convenzione di codificazione, promossa dalle Nazioni Unite: la Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche. La Convenzione è stata ratificata dall'Italia, e resa esecutiva nel nostro ordinamento con legge del 9 agosto 1967.

Fra i limiti alla potestà territoriale risultanti dall'instaurazione di relazioni diplomatiche occorre in particolare ricordare:

a) *l'inviolabilità dei locali della missione diplomatica.*

I locali nei quali ha sede la missione diplomatica sono inviolabili (art. 22 della Convenzione di Vienna del 1961). Gli organi dello Stato territoriale (ad es. agenti di polizia, ufficiali giudiziari etc.) non vi possono penetrare se non con il consenso del capo della missione. Non è dunque consentito procedere a perquisizioni, requisizioni o sequestri all'interno della sede diplomatica. L'inviolabilità si estende anche ai mezzi di trasporto e alla corrispondenza ufficiale della missione.

Lo Stato territoriale ha inoltre il dovere di prendere tutte le misure appropriate al fine di proteggere la missione diplomatica da ogni intrusione o danneggiamento, e da qualsiasi altro atto che ne possa disturbare la pace o la dignità.

b) *inviolabilità personale dell'agente diplomatico.*

La persona dell'agente diplomatico è inviolabile. Lo Stato territoriale deve astenersi dall'esercitare misure coercitive sull'agente diplomatico straniero: questi non può essere sottoposto ad alcuna forma di arresto e detenzione.

Grava altresì sullo Stato territoriale il dovere di adottare tutte le misure appropriate per prevenire ogni attentato od offesa alla persona, libertà o dignità dell'agente diplomatico.

c) *immunità dell'agente diplomatico dalla giurisdizione locale.*

Agli agenti diplomatici è riconosciuta una immunità dalla giurisdizione dei tribunali dello Stato presso cui sono accreditati

in relazione agli atti da essi compiuti come persone private. Peraltro, l'immunità per gli atti privati vale soltanto finché durano le funzioni diplomatiche della persona in questione. Si tratta di immunità di natura meramente processuale. È invece di carattere materiale — e quindi atta a perdurare anche dopo la cessazione delle funzioni — l'immunità per gli atti compiuti dall'agente diplomatico nell'esercizio delle sue funzioni. Si tratta infatti di atti che non sono propri dell'agente diplomatico, ma sono ulteriormente imputabili allo Stato accreditante: c.d. immunità organica.

In materia penale, l'immunità dell'agente diplomatico è piena, non incontrando eccezioni. Egli non può essere dunque assoggettato a processo in nessun caso. Naturalmente, l'agente diplomatico che si renda responsabile di reati in base alla legge interna potrà essere dichiarato dallo Stato territoriale *persona non grata*, con la conseguenza che lo Stato accreditante lo dovrà richiamare o por fine alle sue funzioni presso la missione.

Anche in materia civile ed amministrativa gli agenti diplomatici beneficiano di immunità dalla giurisdizione dei tribunali locali. Tale immunità incontra tuttavia alcune eccezioni, elencate dall'art. 31 della Convenzione di Vienna (azione reale concernente un immobile privato situato nello Stato territoriale, azione successoria, azione concernente una professione liberale o attività commerciale esercitata dall'agente diplomatico).

Occorre sottolineare che l'agente diplomatico costituisce il mero beneficiario materiale delle immunità e privilegi diplomatici: da un punto di vista strettamente giuridico, titolare del diritto soggettivo all'immunità è lo Stato accreditante. Ne consegue che solo lo Stato accreditante può, ove lo ritenga opportuno, rinunciare all'immunità dei suoi agenti diplomatici dalla giurisdizione locale (art. 32 della Convenzione di Vienna).

2. segue: corpi di truppa all'estero

Particolari problemi sorgono dalla presenza sul territorio di uno Stato di basi militari e di corpi di truppa stranieri. Tale

situazione, che si fonda necessariamente sul previo consenso dello Stato territoriale, può dar luogo ad un conflitto di interessi fra lo Stato territoriale e lo Stato cui appartiene la base od il corpo di truppa (c.d. Stato della bandiera). In linea di principio, invero, tanto lo Stato della bandiera quanto lo Stato territoriale potrebbero avere interesse ad esercitare in modo esclusivo la giurisdizione sulle forze armate appartenenti allo Stato della bandiera ma stanziati nel territorio dello Stato ospitante, e sulle attività connesse al mantenimento della truppa. Ciò soprattutto allo scopo di salvaguardare le proprie prerogative e di escludere che l'intromissione di organi stranieri comporti una interferenza nelle rispettive sfere sovrane.

Lo stato del diritto internazionale generale in materia di esercizio della giurisdizione sui corpi di truppa stanziati all'estero è controverso. Secondo una teoria accolta da alcune decisioni di corti nazionali, ed in particolare dalla Corte Suprema degli Stati Uniti, lo Stato territoriale dovrebbe astenersi in ogni caso dall'esercitare la propria giurisdizione in relazione ai corpi di truppa stranieri e ai singoli componenti i corpi stessi. Un'altra corrente di pensiero afferma che in base al diritto internazionale lo Stato territoriale sarebbe soltanto tenuto a tollerare l'esercizio, da parte delle autorità dello Stato della bandiera, delle funzioni relative al mantenimento della disciplina e all'amministrazione interna del corpo, ma che nessuna ulteriore forma di immunità dovrebbe essere riconosciuta al di là di tali materie.

Va comunque osservato al riguardo che il trattamento dei corpi di truppa stranieri, ammessi sul territorio dello Stato, è in genere regolato da apposite norme convenzionali fra gli Stati interessati, normalmente contenute negli accordi mediante i quali è espresso il consenso dello Stato territoriale alla presenza delle truppe straniere.

In materia, occorre qui ricordare soprattutto la Convenzione di Londra del 19 giugno 1951 conclusa fra gli Stati membri della NATO al fine di definire lo statuto della forza armata di una delle parti quando questa si trovi in servizio sul territorio di altro Stato contraente.

L'art. VII della Convenzione di Londra disciplina l'esercizio

della giurisdizione penale nei confronti delle forze armate della NATO. In base a tale disposizione, tanto lo Stato territoriale quanto lo Stato della bandiera hanno la giurisdizione esclusiva in relazione ai reati che sono punibili in base alla propria legge ma non invece in base alla legge dell'altro Stato. Negli altri casi è riconosciuta dall'art. VII una giurisdizione concorrente dello Stato territoriale e dello Stato della bandiera, nel senso che il diritto ad esercitare la giurisdizione sui membri della forza armata è in principio attribuito sia alle autorità dello Stato della bandiera sia alle autorità dello Stato territoriale. Ai fini di stabilire chi in concreto abbia titolo all'esercizio della giurisdizione è stabilito un criterio di priorità a seconda delle materie.

In particolare, il diritto di priorità spetta allo Stato della bandiera per quanto attiene a) ai reati rivolti unicamente contro la proprietà o la sicurezza di detto Stato o contro la persona o la proprietà di un membro della forza o di un elemento civile di detto Stato o di persona a carico; b) reati derivanti da atti verificatisi nell'esercizio di mansioni ufficiali. In tutti gli altri casi, il diritto di priorità è invece accordato alle autorità dello Stato territoriale.

È comunque prevista la possibilità che lo Stato rinunci all'esercizio del diritto di priorità. Non solo, l'art. VII afferma che lo Stato al quale compete il diritto di priorità debba prendere "in benevolo esame" le richieste di rinuncia a tale diritto presentate dalle autorità dell'altro Stato, nei casi in cui esse annettano particolare importanza a tale rinuncia.

Per quanto concerne la giurisdizione civile, la Convenzione di Londra contiene particolari disposizioni dirette a favorire gli individui sottoposti alla giurisdizione dello Stato ospitante che abbiano subito danni derivanti da attività connesse al soggiorno delle forze armate straniere (art. VIII della Convenzione). Così, nel caso di danni arrecati, nell'esercizio delle funzioni, dai militari appartenenti allo Stato della bandiera, si è stabilito nell'art. VIII che il danneggiato possa convenire in giudizio di fronte ai tribunali interni lo Stato territoriale, il quale provvederà a liquidare il danno, salvo poi ripartire con lo Stato della bandiera la somma corrisposta. È altresì da ricordare la norma

che accorda al soggetto danneggiato da militari stranieri non nell'esercizio delle funzioni la possibilità di essere risarcito direttamente dallo Stato d'origine, evitando così di convenire in giudizio individui i cui beni, a causa della mobilità connessa con il servizio, è spesso difficile reperire.

3. segue: la tutela dei diritti dell'uomo

Il diritto internazionale disciplina le relazioni fra gli enti che partecipano alla comunità internazionale, ed in particolare fra gli Stati. Tuttavia il diritto internazionale può imporre agli Stati di garantire un certo trattamento ad individui. Questo aspetto si è venuto accentuando nel corso dell'evoluzione dell'ordinamento giuridico internazionale.

Il diritto internazionale "classico" si limitava a porre a carico di ogni Stato l'obbligo di accordare un determinato trattamento agli individui di nazionalità straniera presenti sul suo territorio. In particolare, la norma sulla protezione degli stranieri, formata-si in epoca remota, afferma che lo Stato territoriale ha l'obbligo di prevenire offese agli stranieri, o comunque di porre in essere adeguate misure repressive in relazione ad offese che in fatto siano ad essi state arrecate (ad es. processare i colpevoli, garantire il risarcimento dei danni etc.).

Il diritto internazionale classico non si occupava invece della materia relativa al trattamento, da parte di uno Stato, degli individui aventi la sua nazionalità, materia che rientrava nella c.d. competenza domestica, o dominio riservato, degli Stati.

Il quadro giuridico internazionale si è modificato sensibilmente con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite. L'art. 1 par. 3 della Carta elenca, fra i fini delle Nazioni Unite, quello di "promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione". Rilevano altresì gli articoli 55 e 56 della Carta. Il primo ribadisce il principio del rispetto e dell'osservanza dei diritti dell'uomo, mentre l'art. 56 sancisce l'impegno degli Stati membri ad agire, collettivamente o singo-

larmente, in cooperazione con l'Organizzazione per raggiungere i fini indicati all'art. 55.

Queste disposizioni sono venute ad assumere una fondamentale importanza in quanto hanno costituito la base normativa su cui si è fondata la competenza in materia di diritti umani di due organi delle Nazioni Unite, l'Assemblea Generale ed il Consiglio Economico e Sociale. Tanto l'Assemblea quanto il Consiglio hanno istituito organismi sussidiari, con una specifica competenza nel campo dei diritti dell'uomo, fra i quali assume un rilievo preminente la Commissione dei diritti dell'uomo, organo sussidiario del Consiglio Economico e Sociale operante dal 1946.

Immediatamente dopo la sua costituzione, la Commissione dei diritti dell'uomo fu incaricata di redigere una "Carta" contenente l'enunciazione dei diritti umani fondamentali. La Carta fu approvata nel 1948, sotto forma di raccomandazione dell'Assemblea delle Nazioni Unite e con il nome di "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo". Trattandosi di una raccomandazione dell'Assemblea, la Dichiarazione del 1948 non costituisce un atto vincolante per gli Stati (vedi *supra*, Cap. 2, par. 7). L'adozione della Dichiarazione universale ha peraltro dato l'impulso alla redazione di successivi strumenti di natura convenzionale, di trattati vincolanti per gli Stati parti.

Occorre distinguere in materia fra trattati a carattere universale e strumenti a carattere regionale. Fra i trattati conclusi a livello universale vanno anzitutto ricordati i due Patti conclusi nel 1966 nel quadro delle Nazioni Unite: il Patto internazionale sui diritti civili e politici ed il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Ambedue i Patti sono in vigore e sono stati ratificati dall'Italia.

Oltre ai due Patti del 1966 vengono in considerazione altre convenzioni internazionali a vocazione universale, ma di contenuto settoriale. Fra di esse giova ricordare: la Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (1948), la Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati del 1951 e relativo protocollo del 1967, la Convenzione relativa allo *status* degli apolidi del 1954, la Convenzione sui diritti politici della donna (1952), la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni

forma di discriminazione razziale (1965), la Convenzione per la soppressione e la repressione del crimine di *apartheid* (1973), la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (1979), la Convenzione contro la tortura (1984), la Convenzione sui diritti del fanciullo (1990).

Passando agli strumenti convenzionali conclusi a livello regionale, occorre qui ricordare due convenzioni concluse nel quadro del Consiglio d'Europa: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, e relativi protocolli addizionali, e la Carta sociale europea del 1961.

Gli accordi in materia di diritti umani constano in genere di una parte sostanziale, contenente le norme materiali sulla tutela dei diritti dell'uomo, e di una parte procedurale, dove vengono delineati i meccanismi e gli organi di garanzia. Ad es., la Convenzione europea sui diritti dell'uomo del 1950 contiene agli articoli 1-18 un catalogo dei diritti fondamentali, mentre negli articoli seguenti prevede i meccanismi e le procedure di garanzia.

Da notare che gli strumenti sui diritti dell'uomo prevedono in genere meccanismi di sospensione dei diritti ove ricorrano circostanze eccezionali. Così l'art. 4 del Patto sui diritti civili e politici del 1966 prevede che gli Stati possano prendere misure derogatorie agli obblighi convenzionali "in caso di pericolo pubblico eccezionale che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato con atto ufficiale". Analogamente, l'art. 15 della Convenzione europea del 1950 consente l'adozione di misure derogatorie "in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita dello Stato contraente". Peraltro, è stabilito che un nucleo essenziale di diritti non possa mai costituire oggetto di deroga: ad es. il diritto a non essere sottoposto a tortura o a trattamenti disumani e degradanti.

Un punto sul quale occorre soffermare in modo particolare l'attenzione è quello relativo ai meccanismi di garanzia dei diritti sanciti dagli strumenti sui diritti dell'uomo. La garanzia del rispetto dei diritti dell'uomo avviene su due distinti piani: a livello interno e a livello internazionale. In virtù dei meccanismi di adattamento previsti dai singoli Stati, i diritti sanciti dalle

convenzioni internazionali vengono ad essere immessi nell'ordinamento interno degli Stati. Ciò ha come conseguenza che gli organi giurisdizionali nazionali possono essere chiamati ad applicare i diritti stessi.

Per quanto concerne invece i meccanismi di garanzia previsti a livello internazionale, essi sono diversamente stabiliti nei singoli strumenti convenzionali. Da un punto di vista generale, e a fini esemplificativi, possono tuttavia individuarsi due tipi di controllo, il primo piuttosto tenue ed il secondo più efficace. Un esempio del primo tipo è dato dal meccanismo stabilito dal Patto sui diritti civili e politici del 1966. Il sistema delineato in relazione al Patto del 1966 si articola in tre strumenti: a) i rapporti periodici degli Stati circa l'esecuzione del Patto; b) la procedura delle controversie interstatali; c) le comunicazioni individuali. Da notare che solo il primo meccanismo è obbligatorio per tutti gli Stati parti del Patto sui diritti civili e politici, mentre gli altri due sono facoltativi, nel senso che possono applicarsi soltanto nei confronti degli Stati parti che abbiano accettato tale possibilità.

Lo strumento *sub a)* si concreta nell'obbligo degli Stati contraenti di trasmettere dei rapporti periodici, in merito alla osservanza dei diritti sanciti dal Patto. Siffatti rapporti sono esaminati da un apposito Comitato dei diritti dell'Uomo, organo composto da individui che vi partecipano a titolo personale e non come rappresentanti di Stati. Il Comitato, peraltro, può formulare solo commenti generali in relazione all'osservanza del Patto da parte dell'insieme degli Stati contraenti, e non invece raccomandazioni riguardanti specifici Stati.

Passando ad illustrare il meccanismo *sub b)*, l'art. 41 del Patto sui diritti civili e politici prevede che uno Stato parte può effettuare in qualsiasi momento una dichiarazione *ad hoc* nella quale riconosce la competenza del Comitato ad esaminare reclami presentati da altri Stati contraenti in merito a violazioni dei diritti sanciti dal Patto. L'esito di questa procedura non è però costituito da una decisione vincolante, ma da un "rapporto", contenente una breve esposizione dei fatti, che viene trasmesso dal Comitato agli Stati interessati. Tutt'al più il procedimento in parola può condurre, se al riguardo vi è il consenso degli Stati interessati, alla designazione di una Commis-

sione di conciliazione, allo scopo di giungere ad una soluzione amichevole della questione.

Il terzo strumento di garanzia, senza dubbio il più interessante, è quello che fa leva sulle c.d. comunicazioni individuali. Tale meccanismo si applica soltanto a quegli Stati, parti contraenti al Patto sui diritti civili e politici, i quali abbiano ratificato un apposito Protocollo facoltativo. La ratifica del Protocollo importa per lo Stato l'accettazione della competenza del Comitato dei diritti dell'uomo a ricevere ed esaminare comunicazioni provenienti da individui sottoposti alla sua giurisdizione, i quali pretendano essere vittime di violazioni dei diritti riconosciuti dal Patto. La procedura sfocia nella trasmissione da parte del Comitato delle proprie "considerazioni" allo Stato parte interessato e all'individuo. Ovviamente, le "considerazioni" del Comitato non assumono alcun effetto vincolante.

Il sistema di controllo più efficace in merito all'osservanza delle norme convenzionali sui diritti dell'uomo è quello delineato dalla Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950). Tale sistema si impernia su tre organi: la Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. La Commissione e la Corte sono organi composti da individui che vi partecipano a titolo personale, mentre il Comitato dei Ministri è composto da rappresentanti degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

La procedura diretta all'accertamento di eventuali violazioni della Convenzione europea può trarre l'impulso da un ricorso alla Commissione presentato nei confronti di uno Stato da altro Stato contraente (ricorso interstatale: art. 24 della Convenzione) ovvero da una domanda inoltrata alla Commissione da una persona fisica, organizzazione non governativa o gruppo di privati (ricorso individuale: art. 25 della Convenzione). È tuttavia da precisare che il ricorso individuale può essere indirizzato soltanto nei confronti di quegli Stati che abbiano accettato, mediante apposita dichiarazione, di riconoscere la competenza della Commissione in materia. L'Italia, che ha ratificato la Convenzione europea nel 1955, ha formulato la

dichiarazione di accettazione della competenza sui ricorsi individuali nel 1973.

La procedura stabilita dalla Convenzione si articola in due fasi. La prima ha luogo di fronte alla Commissione dei Diritti dell'Uomo, la quale decide circa la ricevibilità del ricorso, esercita competenze di tipo istruttorio e si mette a disposizione delle parti al fine di giungere ad un componimento amichevole della controversia sulla base del rispetto dei diritti dell'uomo. Qualora si realizzi tale componimento amichevole, la Commissione stende un rapporto che viene trasmesso agli Stati interessati, al Comitato dei ministri e al Segretario Generale del Consiglio d'Europa per la pubblicazione.

Nel caso in cui, invece, non si addivenga ad una soluzione amichevole della controversia, la Commissione deve redigere un rapporto, nel quale constata i fatti e formula un parere sulla questione se tali fatti comportino una violazione della Convenzione. Il rapporto è comunicato al Comitato dei Ministri ed agli Stati interessati, che però non hanno facoltà di pubblicarlo.

Così esaurita la prima fase del procedimento si apre la seconda fase, che può aver luogo alternativamente di fronte al Comitato dei Ministri o di fronte alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. In particolare, se la controversia non viene deferita alla Corte entro tre mesi dalla trasmissione del rapporto della Commissione al Comitato dei Ministri, è quest'ultimo a decidere, a maggioranza di due terzi dei membri, se vi sia stata o meno una violazione della Convenzione. La decisione del Comitato è obbligatoria nei confronti della parte cui è indirizzata.

La controversia può invece essere deferita alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ma ciò soltanto a condizione che la parte contro la quale il ricorso è rivolto abbia dichiarato di accettare la giurisdizione della Corte. In particolare, possono adire la Corte: la Commissione, lo Stato di cui la parte lesa è cittadino, lo Stato che ha fatto ricorso alla Commissione, nonché lo Stato accusato della violazione. In base alla formulazione originale della Convenzione europea sui diritti dell'uomo l'individuo leso non poteva mai adire la Corte. Peraltro, un Protocollo addizionale alla Convenzione, adottato a Roma il 6 novembre 1990, prevede

che gli Stati che abbiano ratificato il Protocollo medesimo possano essere convenuti dinanzi alla Corte anche dalla persona fisica, dall'organizzazione non governativa o dal gruppo di individui che ha introdotto il ricorso alla Commissione.

La Corte Europea decide la controversia che le sia sottoposta con una sentenza, la quale è vincolante per le parti e può anche condannare lo Stato autore della violazione a corrispondere un'equa soddisfazione alla vittima (art. 50).

Per concludere l'esame del tema relativo alla tutela dei diritti umani, è da ricordare che esso è preso in considerazione anche nell'ambito della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). L'Atto finale della Conferenza di Helsinki del 1975 tratta della protezione dei diritti umani nella cosiddetta Dichiarazione di principi (VII principio: "rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione e credo") e nel capitolo dedicato alla "Cooperazione nel settore umanitario e in altri settori" (c.d. terzo cesto). L'Atto finale di Helsinki non costituisce un trattato internazionale, ma una mera intesa politica, e dunque non ha valore giuridicamente vincolante per gli Stati. La materia della protezione dei diritti umani è stata presa in considerazione anche nelle successive sessioni e "seguiti" della CSCE. Da notare che nella riunione di Vienna della CSCE (1989) è stato istituito un meccanismo di controllo politico degli impegni assunti in materia di diritti dell'uomo dagli Stati facenti parte della CSCE.

4. Stati neutralizzati e territori smilitarizzati

Si definisce "neutralizzato" lo Stato il quale si è vincolato — in un trattato o mediante una dichiarazione unilaterale — a non muover guerra ad alcuno Stato e a rimanere neutrale in caso di conflitto fra altri Stati. Da tali doveri generali conseguono ulteriori vincoli quale quello di non contrarre obbligazioni, o assumere comportamenti, che potrebbero trascinare lo Stato in una guerra: così lo Stato neutralizzato ha l'obbligo di non far parte di alcuna alleanza militare a carattere reciproco.

La condizione giuridica di “neutralizzazione” (o di neutralità permanente) comporta anche diritti per lo Stato che vi si conformi, ed in particolare il diritto al rispetto della sua integrità territoriale e del suo *status* di neutralità. Siffatti diritti spettano allo Stato neutralizzato nei rispetti: a) delle altre parti contraenti dell'accordo di neutralizzazione; b) degli Stati che abbiano proceduto al riconoscimento dello *status* di neutralizzazione. La neutralizzazione può anche essere oggetto di garanzia militare da parte di altri Stati.

In Europa, si conformano allo *status* di neutralità permanente Stati come l'Austria, la Svizzera e la Città del Vaticano.

Particolare interesse riveste ai nostri fini il caso della neutralizzazione di Malta, che costituisce l'unico esempio del genere per quanto riguarda il Mediterraneo. La neutralità permanente di Malta trova origine in una dichiarazione del Governo maltese in data 15 maggio 1981, effettuata successivamente all'entrata in vigore di uno Scambio di note concluso con l'Italia il 15 settembre 1980.

La dichiarazione del 15 maggio 1981 contiene una dettagliata elencazione degli obblighi che si ricollegano allo *status* di neutralità permanente. Oltre al dovere di non far parte di alcuna alleanza militare, la dichiarazione del Governo maltese importa l'assunzione dei seguenti obblighi:

a) non consentire l'esistenza di alcuna base militare straniera sul territorio maltese;

b) non permettere ad alcuna forza militare straniera l'uso di installazioni militari (né di altre installazioni) in Malta, salvo che a richiesta del Governo maltese e in casi ben determinati (legittima difesa, misure decise dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, minaccia alla sovranità maltese);

c) non ammettere sul territorio maltese personale militare straniero, con l'eccezione di quello da impegnare in opere civili, e del personale tecnico — in numero ragionevole — che presti assistenza alla difesa della Repubblica di Malta;

d) utilizzazione dei cantieri maltesi essenzialmente a fini civili commerciali; peraltro, è consentito un limitato uso dei cantieri a fini militari (riparazione di navi militari poste in condizioni di non

combattimento). È in ogni caso esclusa esplicitamente l'utilizzazione dei cantieri maltesi da parte delle navi militari delle due superpotenze.

La neutralità permanente di Malta ha costituito oggetto di riconoscimento e garanzia da parte dell'Italia con lo Scambio di note del 15 settembre 1980. Vari altri Stati hanno proceduto al riconoscimento della neutralità maltese. Una sorta di "riconoscimento collettivo" dello *status* di Malta si è avuto da parte degli Stati firmatari dell'Atto di Helsinki sulla cooperazione e la sicurezza in Europa, i quali nella dichiarazione finale di Madrid del 1983 hanno qualificato la neutralità maltese come un contributo alla pace e alla sicurezza del Mediterraneo.

Dalla neutralizzazione, che è uno *status* del quale un soggetto è investito a titolo permanente, va tenuta distinta la situazione di uno Stato che di fronte ad un determinato conflitto dichiara la propria neutralità. La neutralità, in occasione di un conflitto armato, è condotta sempre revocabile: in tal caso la revoca della neutralità non comporta la violazione di un obbligo preesistente, come avverrebbe invece se uno Stato neutralizzato decidesse di entrare in guerra a fianco dell'uno o dell'altro belligerante.

La neutralizzazione come qualità giuridica di Stati non va neppure confusa con la "smilitarizzazione di territori", la quale importa soltanto il dovere a carico di uno Stato di non mantenere installazioni militari in determinate zone del suo territorio.

Nel Mediterraneo si sono avuti diversi esempi di smilitarizzazione di territori. Uno dei casi più interessanti è quello della smilitarizzazione della riva meridionale dello Stretto di Gibilterra, che fu stabilita da un trattato del 1904 tra Francia e Gran Bretagna, al fine di assicurare il libero passaggio nello Stretto, e ribadita da un successivo trattato concluso nel 1912 da Francia e Spagna. È da ritenere che l'obbligo di smilitarizzazione non si sia trasmesso al Marocco, dopo il suo accesso all'indipendenza. Ciononostante, il Marocco ha dichiarato di voler mantenere, sia pure soltanto *ex gratia*, la smilitarizzazione della riva meridionale dello Stretto.

Alcune situazioni di smilitarizzazione di territori nel Mediterraneo hanno avuto origine dagli eventi conseguenti ai due

conflitti mondiali. In particolare occorre qui soffermare l'attenzione sul Trattato di pace del 1947 fra l'Italia e le potenze alleate ed associate, il cui art. 49 pose a carico dell'Italia l'obbligo di tenere smilitarizzate le isole di Pantelleria, Lampedusa, Lampione e Linosa nonché, nel Mar Adriatico, l'isola di Pianosa. Inoltre, il Trattato del 1947 limitò in modo stringente la possibilità di mantenere facilitazioni militari sulle due isole maggiori — Sicilia e Sardegna — stabilendo in particolare il divieto di costruirvi installazioni navali e aeree o fortificazioni terrestri.

Tuttavia, le suddette disposizioni hanno da tempo cessato di vincolare l'Italia. Nel 1951 il Governo italiano indirizzò una nota ai 21 Stati parti al Trattato di pace del 1947, nella quale si domandava l'abrogazione delle disposizioni militari del trattato. La richiesta italiana fu accettata esplicitamente da 15 Stati. Quanto alle altre parti contraenti, esse inizialmente non acconsentirono alla richiesta di abrogazione, subordinandone l'accettazione a varie condizioni. L'Unione Sovietica, in particolare, pose quale condizione l'abbandono da parte dell'Italia della NATO. Peraltro, la prassi degli anni seguenti dimostra in modo inequivocabile che anche gli Stati che non accolsero formalmente la domanda di abrogazione presentata dall'Italia nel 1951, hanno successivamente prestato acquiescenza alla remilitarizzazione delle isole. Così l'Unione Sovietica, dopo aver nel 1952 accusato l'Italia di portare avanti un programma di remilitarizzazione delle isole, in violazione del trattato del 1947, non ha più ripetuto negli anni successivi la sua protesta, nonostante il crescente impegno militare italiano nelle isole, mostrando dunque una sostanziale acquiescenza.

Il Trattato del 1947 stabilì anche la smilitarizzazione dell'Isola di Pelagosa, la quale venne ceduta alla Jugoslavia. In virtù della sua collocazione geografica, al centro del Mar Adriatico, l'isola presenta una notevole importanza strategica quale punto di controllo della navigazione adriatica. A quanto risulta, la Jugoslavia non ha messo in dubbio la persistenza dell'obbligo di smilitarizzazione dell'isola.

5. I territori antartici

Il trattato base in materia di disciplina dei territori antartici, e delle aree marine adiacenti, è il Trattato di Washington del 1° novembre 1959. Tale strumento, che è entrato in vigore nel 1961, stabilisce espressamente che l'Antartide deve essere usata "esclusivamente per fini pacifici". In relazione all'Antartide tale principio comporta, come è espressamente stabilito dall'art. I del Trattato di Washington, il divieto di svolgere qualsiasi attività militare, come ad es. lo stabilimento di basi, la costruzione di fortificazioni, la conduzione di manovre ed esperimenti militari (smilitarizzazione dell'Antartide). È comunque consentito l'impiego di personale o di materiale militare per la ricerca scientifica. L'art. V del Trattato vieta, altresì, qualsiasi esplosione nucleare o il deposito di materiali radioattivi (denuclearizzazione dell'Antartide).

L'art. II del Trattato di Washington sancisce il principio della libertà, per tutti gli Stati, di ricerca scientifica in Antartide.

Particolare importanza ha la regola incorporata nell'art. IV del Trattato di Washington, il quale congela le pretese di sovranità sull'Antartide. Mentre vi sono alcuni Stati che non hanno finora avanzato alcuna pretesa territoriale, come gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, altri da tempo rivendicano la sovranità su porzioni del continente antartico, fondando tali pretese sulla scoperta (ad es. Francia e Regno Unito) ovvero sulla teoria della contiguità dei loro territori (ad es. Cile ed Argentina). L'art. IV congela appunto tali pretese, disponendo che nessuna norma del Trattato dovrà essere interpretata come una rinuncia alle rivendicazioni di sovranità né dovrà, al contrario, pregiudicare la posizione degli Stati che non riconoscono tali pretese.

In virtù del Trattato del 1959, la "gestione" del continente antartico è affidata al Comitato delle Parti Consultive, di cui sono membri i dodici Stati che negoziarono il Trattato e quelli che hanno conseguito lo *status* di parte consultiva successivamente. Per acquisire tale *status* occorre non solo aver ratificato il Trattato, ma aver svolto una "sostanziale" attività di ricerca scientifica nel continente, in particolare ivi stabilendo basi o

effettuando spedizioni scientifiche. Da notare che, in pratica, il giudizio circa la sussistenza di tale presupposto è rimesso alle altre Parti consultive, così che sostanzialmente l'accesso al "club" delle Parti consultive avviene per cooptazione.

L'Italia, dopo aver ratificato nel 1981 il Trattato di Washington, ha compiuto una serie di spedizioni scientifiche, sulla base di una apposita legge del 10 giugno 1985. Essa ha quindi ottenuto, nel 1987, lo *status* di Parte consultiva.

Al Trattato di Washington, la cui sfera geografica di applicazione copre anche i mari adiacenti a sud del 60° grado di latitudine sud, bisogna aggiungere quelli negoziati successivamente nel quadro del regime antartico, cioè: la Convenzione sulla protezione della foca antartica (1972) e quella sulla conservazione della flora e della fauna marine dell'Antartico (1980). Quest'ultima Convenzione è specialmente importante per lo sfruttamento ottimale delle risorse biologiche, ed in particolare del *krill*, la cui pesca indiscriminata avrebbe finito per arrecare grave pregiudizio all'ecosistema antartico.

Il 2 giugno 1988 è stato adottato a Wellington, in Nuova Zelanda, un Trattato per la disciplina delle attività antartiche. Il Trattato del 1988 regola una materia assai delicata. L'Antartide dovrebbe invero contenere notevoli quantità di rame, carbone, oro ed argento. Assai rilevanti dovrebbero poi essere, secondo alcune stime, le riserve petrolifere del continente. Gli Stati hanno conseguentemente prevenuto una corsa indiscriminata allo sfruttamento dell'Antartide, indirizzando le future attività minerarie nel quadro di un sistema istituzionale che offre adeguate garanzie sia per gli investitori sia per la comunità internazionale. A questo proposito, i negoziatori della Convenzione hanno voluto soprattutto assicurare la tutela dell'ambiente antartico da possibili forme di inquinamento. In particolare, significativa è la disposizione di cui all'art. 4 par. 2 della Convenzione, per la quale nessuna attività mineraria in Antartide potrà essere intrapresa finché non sia stabilito con certezza che tale attività non determini effetti pregiudizievoli sull'ambiente antartico. In base al Trattato del 1988, lo sfruttamento dell'Antartide è aperto alle imprese e consorzi di imprese che

abbiano la nazionalità di uno Stato parte al Trattato. Le imprese dovranno seguire un codice di condotta e rispettare rigorose procedure. Lo Stato di cui l'impresa ha la nazionalità si farà garante di eventuali danni provocati. Lo sfruttamento avviene nel quadro di un sistema istituzionale la cui base poggia sull'Assemblea degli Stati parti al Trattato, ma che attribuisce poteri determinanti ad organi a composizione più ristretta, quali la Commissione e i *Regulatory Committees*. Della prima sono membri le parti consultive e gli Stati le cui imprese svolgano attività minerarie in Antartide. Per ogni area aperta allo sfruttamento minerario deve essere nominato un *Regulatory Committee*, il quale si compone di 10 membri, così ripartiti: quattro seggi vanno agli Stati che avanzano pretese territoriali, quattro agli Stati che non avanzano siffatte pretese e i rimanenti due seggi ad Unione Sovietica e Stati Uniti. Ai *Regulatory Committees* spetterà la concreta gestione di ogni sito minerario. Per determinare l'impatto ambientale dell'attività mineraria, essi potranno avvalersi dell'ausilio di appositi comitati consultivi, di cui sono membri tutti gli Stati parti del Trattato di Wellington.

Alcuni Stati non vedono con favore il regime predisposto a Wellington. Essi avrebbero preferito che l'Antartide fosse completamente sottratta ad ogni attività mineraria e divenisse una sorta di parco mondiale. Altri Stati, specialmente alcuni di quelli in via di sviluppo, avrebbero voluto decidere il futuro del continente nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e dichiarare l'Antartide, al pari dei fondi marini internazionali (vedi *infra*, Parte II, par. 27), "patrimonio comune dell'umanità". Ma il principio del patrimonio comune dell'umanità è difficilmente applicabile all'Antartide, che è oggetto di pretese di sovranità.

CAPITOLO 4

LA SOLUZIONE PACIFICA DELLE CONTROVERSIE INTERNAZIONALI

1. *La Carta delle Nazioni Unite e l'obbligo di soluzione pacifica delle controversie internazionali.*

Ha luogo una controversia internazionale quando la pretesa di uno Stato viene contestata da un altro. L'esistenza di una pretesa e la sua contestazione, ovvero la resistenza alla stessa, sono dunque gli elementi costitutivi della controversia. Ad esempio, uno Stato può pretendere che un trattato da lui ratificato sia nullo perché contrario ad una norma imperativa del diritto internazionale; mentre l'altra parte contesta tale affermazione, ritenendo il trattato perfettamente valido. Oppure, uno Stato pretende, in base ad un titolo giuridico, di essere sovrano di una parte del territorio di uno Stato confinante, mentre quest'ultimo afferma la sua sovranità.

L'art. 2 par. 3 della Carta delle Nazioni Unite obbliga gli Stati a risolvere pacificamente le controversie internazionali. Questa disposizione è complementare a quella contenuta nell'art. 2 par. 4, che fa divieto della minaccia o dell'uso della forza. I mezzi di risoluzione pacifica delle controversie internazionali sono indicati nell'art. 33 della Carta delle Nazioni Unite, che fa riferimento a: negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni internazionali o ad accordi regionali. I mezzi indicati dall'art. 33 non sono tassativi, poiché le parti possono far riferimento ad "altri mezzi pacifici di loro scelta". L'obbligo di risolvere pacificamente le controversie internazionali è ormai divenuto oggetto di una norma di diritto internazionale consuetudinario.

2. *Soluzione delle controversie internazionali mediante l'intervento di un terzo.*

Recentemente si è assistito ad una prevalenza del negoziato come mezzo di risoluzione della controversia. Il negoziato tra le parti può condurre alla conclusione di un accordo che dia sistemazione al conflitto di interessi. Il negoziato è tuttavia una forma embrionale, o se si vuole imperfetta, di soluzione delle controversie. Più complessi sono i sistemi che comportano l'intervento di un terzo, il quale, a seconda dei casi, può essere uno Stato, una Organizzazione internazionale, o uno o più individui indipendenti.

L'inchiesta e la mediazione facilitano la soluzione della controversia. Nell'inchiesta (*fact-finding*) le parti affidano ad un terzo l'accertamento imparziale dei fatti che possono essere all'origine della controversia. Di regola l'inchiesta si conclude con un rapporto indirizzato alle parti, che non ha valore obbligatorio. L'accertamento imparziale di un fatto aiuta ovviamente a risolvere la controversia. Ad esempio, l'art. 90 del Primo Protocollo addizionale alle quattro Convenzioni di Ginevra prevede l'istituzione di una Commissione di inchiesta che accerti l'esistenza di fatti, in violazione delle Convenzioni di Ginevra o del Protocollo, che secondo una parte del conflitto siano imputabili all'altra.

Nella mediazione, invece, il terzo ha il compito di cercare di avvicinare le posizioni delle parti, in modo da ridurre il contrasto di interessi e facilitare la soluzione della controversia. Le proposte del mediatore non sono ovviamente obbligatorie.

Mezzi più diretti per la soluzione della controversia sono la conciliazione, l'arbitrato ed il regolamento giudiziale. Mediante la conciliazione viene istituito un procedimento volto alla soluzione della controversia, di regola per mezzo di una commissione composta da individui. La procedura di conciliazione si conclude con un rapporto, contenente una o più raccomandazioni in ordine alla soluzione della controversia. Il rapporto della commissione di conciliazione non è vincolante per le parti. Talvolta, però, esse hanno l'obbligo, stabilito mediante trattato,

di rivolgersi alla commissione di conciliazione. Ad esempio, per tutte le controversie relative alla validità o all'estinzione di un trattato, diverse da quelle in materia di diritto cogente, le parti della Convenzione di Vienna del 1969 possono, mediante ricorso unilaterale (*requête*), mettere in moto una procedura di conciliazione.

A differenza della conciliazione, l'arbitrato si conclude con una procedura che comporta la soluzione obbligatoria della controversia (lodo o sentenza arbitrale). Il Tribunale arbitrale è costituito da uno o più individui scelti di comune accordo tra le parti ed opera secondo una procedura da esso stesso fissata, oppure in base a regole preesistenti. Ad esempio la Corte Permanente di Arbitrato ha di "permanente" esclusivamente una lista di arbitri, designati dagli Stati parti alla prima Convenzione dell'Aja del 1907, un ufficio internazionale di cancelleria ed un consiglio amministrativo permanente. La Corte viene istituita di volta in volta, mediante la scelta dei suoi componenti operata dalle parti in lite nell'ambito della lista degli arbitri. La Corte decide in base ad una dettagliata procedura stabilita dalla prima Convenzione dell'Aja.

La giurisdizione si distingue dall'arbitrato poiché la soluzione della controversia è deferita ad un organo permanente composto da individui indipendenti ed operante secondo regole prestabilite. Mentre nell'arbitrato la scelta degli arbitri è affidata alle parti in lite, nella giurisdizione i giudici non sono designati di volta in volta dalle parti, ma precostituiti.

3. La Corte Internazionale di Giustizia

La Corte Internazionale di Giustizia, che è inquadrata nel sistema delle Nazioni Unite, succede alla Corte Permanente di Giustizia Internazionale, esistente al tempo della Società delle Nazioni. La Corte Internazionale di Giustizia opera in base ad uno Statuto, annesso alla Carta delle Nazioni Unite; essa si compone di 15 giudici, che durano in carica per nove anni. I giudici sono eletti dall'Assemblea Generale e dal Consiglio di

Sicurezza delle Nazioni Unite su di una lista di persone designate dai gruppi nazionali della Corte Permanente di Arbitrato. Poiché la giurisdizione ha base consensuale, le parti debbono accettare la competenza della Corte mediante una propria manifestazione di volontà. Tale manifestazione può essere contenuta in un compromesso, o in una clausola compromissoria inserita in un trattato. Mentre la clausola compromissoria preesiste all'insorgere della controversia, il compromesso viene stipulato dopo che la controversia sia sorta. Ad esempio, la controversia tra Malta e Libia in materia di delimitazione della piattaforma continentale, risolta dalla Corte con sentenza del 1985, fu portata dinanzi alla Corte dopo che le parti ebbero negoziato un compromesso con cui convennero di deferire alla Corte la controversia già da tempo insorta. Beninteso, può esistere un trattato generale di arbitrato tra due o più Stati, con cui essi si impegnano a deferire alla Corte ogni controversia che possa tra loro insorgere. Uno Stato può riconoscere "come obbligatoria *ipso facto* e senza speciale convenzione" la giurisdizione della Corte Internazionale di Giustizia (art. 36 par. 2 dello statuto della Corte). Tale meccanismo, che consiste in una clausola unilaterale di accettazione della competenza della Corte, comporta che uno Stato si obblighi ad accettare la competenza della Corte nei confronti di qualsiasi Stato che abbia effettuato la medesima dichiarazione. In tal caso la Corte può essere adita mediante ricorso unilaterale (*requête*), dalla parte interessata. La dichiarazione di accettazione unilaterale della competenza della Corte può essere delimitata *ratione materiae* o *ratione personae*.

Di regola non esiste in diritto internazionale un doppio grado di giurisdizione. Le sentenze della Corte sono quindi definitive. Esistono però due mezzi di gravame diversi dall'appello, consistenti nell'interpretazione o nella revisione di una sentenza. Il primo ha luogo in caso di contestazione sul significato e la portata della sentenza; il secondo può essere promosso, sempre ad istanza di una delle parti, nel caso che si allegghi la scoperta di un fatto di natura tale da costituire un evento decisivo per la revisione. L'ignoranza del fatto non deve essere attribuibile alla negligenza della parte che chieda la revisione, fermo restando

che quest'ultima non può essere più presentata trascorsi dieci anni dalla data dell'emanazione della sentenza.

In caso di non adempimento della sentenza da parte dello Stato soccombente, l'altra parte può ricorrere al Consiglio di Sicurezza affinché questo possa prendere le misure appropriate. Il Consiglio di Sicurezza può decidere o raccomandare le misure in questione, può cioè adottare un atto giuridicamente vincolante o meramente esortativo. Si discute se il Consiglio di Sicurezza abbia la facoltà di prendere tali misure in ogni caso di inadempimento, o solo quando l'inadempimento della sentenza metta in pericolo la pace e la sicurezza internazionale. È da notare che la delibera del Consiglio di Sicurezza deve essere presa con il voto positivo dei 5 membri permanenti, con la conseguenza che il veto di uno di essi può impedire l'adozione di qualsiasi misura.

Oltre ad una competenza contenziosa la Corte ne ha anche una consultiva. Può esserle infatti richiesto un parere consultivo su qualunque questione giuridica, ad opera dell'Assemblea Generale, del Consiglio di Sicurezza o degli altri organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati, su autorizzazione dell'Assemblea Generale. A differenza della sentenza, che è obbligatoria tra le parti, il parere della Corte è, per definizione, non vincolante.

PARTE II

IL DIRITTO DEL MARE

Sommario:

1. *La codificazione del diritto internazionale del mare.* 2. *Le linee di base.* 3. *Le acque interne.* 4. *L'accesso ai porti ed il regime delle navi straniere nelle acque interne.* 5. *Il mare territoriale.* 6. *La delimitazione del mare territoriale italiano e lo status del Golfo di Taranto* 7. *Gli stretti internazionali.* 8. *Lo Stretto dei Dardanelli.* 9. *Lo Stretto di Messina e gli altri stretti formati in parte da acque territoriali italiane.* 10. *Le vie d'acqua artificiali.* 11. *Gli Stati arcipelagici.* 12. *La zona contigua e la zona archeologica.* 13. *La piattaforma continentale.* 14. *La zona economica esclusiva.* 15. *La ricerca scientifica sulla piattaforma continentale e nella ZEE: disciplina internazionale e regolamentazione interna.* 16. *Il regime dell'alto mare: la libertà dell'alto mare.* 17. *La pirateria e la tratta degli schiavi.* 18. *Il diritto di inseguimento.* 19. *L'intervento in alto mare in caso di incidente marittimo che possa provocare un inquinamento.* 20. *Le trasmissioni dall'alto mare non autorizzate.* 21. *La repressione del traffico di stupefacenti via mare.* 22. *La legittima difesa in alto mare.* 23. *Il blocco pacifico e la quarantena.* 24. *Misure di polizia per impedire aiuti agli insorti.* 25. *La lotta al terrorismo marittimo.* 26. *Le zone di identificazione aerea.* 27. *I fondi marini internazionali.* 28. *Il regime della pesca marittima e la tutela degli interessi italiani.* 29. *La protezione del mare dall'inquinamento e la legge del 1982 sulla difesa del mare.*

1. La codificazione del diritto internazionale del mare

Il regime giuridico degli spazi marini ha costituito l'oggetto di vari tentativi di codificazione a livello intergovernativo. Il primo

tentativo fu intrapreso nel quadro di un più ampio sforzo di codificazione del diritto internazionale promosso dalla Società delle Nazioni. Sulla base di un approfondito lavoro di preparazione, svolto a partire dal 1924, fu convocata nel 1930 all'Aja una Conferenza per la codificazione del diritto internazionale. La Conferenza avrebbe dovuto pervenire alla codificazione di tre settori del diritto internazionale: responsabilità degli Stati per danni arrecati agli stranieri, cittadinanza e regime giuridico del mare territoriale.

I lavori della seconda commissione speciale, competente in materia di acque territoriali, rivelarono peraltro un insormontabile contrasto fra gli Stati in relazione all'estensione del mare territoriale e all'opportunità di un riconoscimento dell'istituto della zona contigua.

La Conferenza dell'Aja non poté quindi adottare alcuna convenzione sulle acque territoriali. Fu peraltro possibile inserire nell'atto finale della Conferenza il testo di alcune disposizioni sulle quali si era raggiunto il consenso fra gli Stati partecipanti, in particolare in materia di definizione dei diritti dello Stato costiero sul mare territoriale e di passaggio inoffensivo. Detti articoli, e più in generale i lavori della Conferenza di codificazione dell'Aja, rivestono un notevole interesse soprattutto ai fini della ricostruzione del diritto internazionale consuetudinario.

L'opera di codificazione del diritto internazionale marittimo fu ripresa successivamente alla nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. A partire dal 1950 la materia fu inserita nell'ordine dei lavori della Commissione del diritto internazionale, organo istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite allo scopo di promuovere la codificazione e lo sviluppo progressivo del diritto internazionale.

I lavori della Commissione sfociarono in un progetto di articoli sul diritto del mare che nel 1956 fu sottoposto all'Assemblea Generale e successivamente costituì la base dei negoziati in seno alla Prima Conferenza sul diritto del mare, tenutasi a Ginevra nel 1958 con la partecipazione di 86 Stati.

Benché il progetto redatto dalla Commissione del diritto internazionale avesse carattere unitario, la Conferenza di Ginevra si concluse con l'adozione di quattro testi convenzionali

distinti: la Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua, la Convenzione sull'alto mare, la Convenzione sulla piattaforma continentale e la Convenzione sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare.

La ragione che indusse all'adozione di quattro diversi accordi fu quella di favorire la più ampia partecipazione degli Stati, consentendo ad essi di vincolarsi relativamente ad alcune parti soltanto del regime convenzionale stabilito per gli spazi marini.

In effetti, i testi adottati a conclusione della Prima Conferenza sul diritto del mare hanno avuto esiti differenti. Un soddisfacente seguito hanno avuto le prime tre convenzioni: la Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua, entrata in vigore sul piano internazionale il 10 settembre 1966; la Convenzione sull'alto mare, entrata in vigore il 30 settembre 1962, e quella sulla piattaforma continentale, in vigore dal 10 giugno 1964.

Un minore seguito ha invece avuto la Convenzione sulla pesca, che ha raccolto un limitato numero di ratifiche (essa è entrata in vigore il 20 marzo 1966).

La tecnica redazionale seguita nel 1958 ha dunque dato luogo ad un relativismo convenzionale piuttosto accentuato, poiché alcuni Stati sono parti di una o più convenzioni ma non ne hanno ratificate altre. È questo il caso dell'Italia, la quale è parte contraente della Convenzione sul mare territoriale e di quella sull'alto mare, ma non delle convenzioni sulla piattaforma continentale e sulla pesca.

La Prima Conferenza sul diritto del mare rappresentò certamente un successo sulla strada della codificazione del diritto marittimo, ma non riuscì a determinare l'accordo degli Stati sul problema dell'ampiezza delle acque territoriali. Conseguentemente fu convocata una Seconda Conferenza sul diritto del mare, la quale si svolse a Ginevra nel 1960, proprio allo scopo di risolvere tale questione, e quella connessa relativa alla ampiezza della zona di pesca.

La Seconda Conferenza di Ginevra si risolse peraltro in un fallimento: una proposta di compromesso diretta a riconoscere una ampiezza massima di 6 miglia per il mare territoriale, più una ulteriore zona di pesca di 6 miglia, non riuscì per un voto a raggiungere la maggioranza dei due terzi prescritta ai fini

dell'adozione.

Il sistema convenzionale risultante dalla Prima Conferenza di Ginevra sul diritto del mare è ancora oggi in vigore fra un largo numero di Stati. Peraltro, già pochi anni dopo la conclusione della Conferenza vennero alla luce in seno alla comunità internazionale nuove esigenze, le quali si rivelarono incompatibili con il regime convenzionale stabilito a Ginevra. Il decisivo impulso per l'avvio di una nuova opera di codificazione del diritto internazionale del mare venne dalla proposta avanzata nel 1967 dalla delegazione maltese presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, diretta a riservare a fini pacifici l'utilizzazione dei fondi marini posti oltre la giurisdizione nazionale degli Stati costieri e a garantire lo sfruttamento delle relative risorse nell'interesse dell'intera umanità.

A seguito della proposta maltese, l'Assemblea Generale creò nel 1967 un Comitato *ad hoc* sugli usi pacifici del suolo e sottosuolo marino oltre i limiti della giurisdizione nazionale, che divenne in seguito un organo permanente dell'Assemblea.

I lavori del Comitato dimostrarono come fossero maturi i tempi per una nuova conferenza di codificazione del diritto del mare, la cui convocazione fu decisa dall'Assemblea Generale con la risoluzione 2750-C XXV del 17 dicembre 1970.

La Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare ha tenuto la prima sessione nel 1973 e si è sviluppata attraverso undici sessioni sino al 1982.

Il lungo processo negoziale si è concluso il 10 dicembre 1982 con l'apertura alla firma, a Montego Bay, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Si tratta di un documento molto complesso, che consta di 320 articoli e di 9 allegati. La Convenzione di Montego Bay è uno strumento unitario che disciplina le differenti aree marine. È dunque stata seguita una tecnica redazionale nuova rispetto alla Prima Conferenza sul diritto del mare, che come si è visto aveva portato all'adozione di quattro distinte convenzioni. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare è rimasta aperta alla firma sino al 10 dicembre 1984, termine entro il quale ha raccolto 159 firme. L'Italia e la Comunità Economica Europea hanno

firmato la Convenzione. Fra gli Stati non firmatari vanno invece annoverati gli Stati Uniti, il Regno Unito e la Repubblica Federale Tedesca.

La Convenzione di Montego Bay entrerà in vigore, per gli Stati contraenti, dodici mesi dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica o di adesione.

È peraltro da sottolineare che numerose disposizioni della Convenzione hanno natura di diritto internazionale consuetudinario.

2. Le linee di base

Il diritto del mare “classico”, formatosi nei secoli XVII, XVIII e XIX, si fondava sulla contrapposizione tra le acque territoriali, fascia marina contigua alle coste e soggetta alla sovranità dello Stato costiero, e l'alto mare, nel quale vige un regime di libertà a favore di tutti gli Stati.

Questa situazione si è venuta progressivamente modificando nel corso del corrente secolo, ed in modo particolare negli anni successivi al secondo conflitto mondiale, a seguito dell'affermarsi di nuove zone marine, quali la zona contigua, la piattaforma continentale e la zona economica esclusiva, sulle quali il diritto internazionale riconosce particolari diritti dello Stato costiero.

Prima di esaminare il regime giuridico internazionale che si applica alle varie aree marine, è opportuno trattare la questione relativa alla fissazione delle c.d. linee di base, dalle quali si procede alla misurazione del mare territoriale e delle altre zone costiere. Tradizionalmente il tema delle linee di base veniva esaminato nel quadro delle regole concernenti il mare territoriale; tuttavia, il fatto che tali linee costituiscano oggi il punto di partenza per la misurazione di altre zone marine, quali la zona contigua, la piattaforma continentale e la zona economica esclusiva, ne giustifica una autonoma trattazione.

Sul piano del diritto convenzionale, una dettagliata disciplina dei criteri per la fissazione delle linee di base è contenuta negli articoli 3-13 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua. Queste disposizioni corrispondono sostanzial-

mente al diritto internazionale consuetudinario: ciò è confermato dal fatto che esse sono state riprese letteralmente, tranne alcune lievi modifiche, nella Convenzione di Montego Bay del 1982.

A norma dell'art. 3 della Convenzione di Ginevra, la linea di base normale, da utilizzare quale punto di partenza per la misurazione del mare territoriale e delle altre zone costiere, è la linea di costa a bassa marea, quale indicata sulle carte marittime a grande scala riconosciute ufficialmente dallo Stato costiero. Ove però la costa sia profondamente frastagliata ed indentata, lo Stato costiero può, se lo desidera, congiungere con una linea ideale i punti più sporgenti della costa (c.d. sistema delle linee rette). Il sistema delle linee rette, disciplinato dall'art. 4 della Convenzione sul mare territoriale, può essere impiegato non solo nel caso in cui la costa sia molto frastagliata, ma anche nel caso in cui essa sia piatta, purché in quest'ultima ipotesi esista un gruppo di isole nell'immediata vicinanza della costa (*figura n. 1*).

Né la Convenzione del 1958 sul mare territoriale né quella di Montego Bay pongono un limite preciso alla lunghezza delle linee rette, ma dettano solo alcuni criteri diretti a limitare la discrezionalità dello Stato costiero.

In primo luogo, il tracciato delle linee non deve discostarsi in modo apprezzabile dalla direzione generale della costa. Si tratta di un criterio piuttosto elastico: al riguardo, è comune l'osservazione che l'apprezzamento della linea generale della costa dipende in concreto dalla scala della carta utilizzata e dal tratto di costa preso in considerazione. Un ulteriore elemento di incertezza è dato dall'uso, da parte dell'articolo 4, del termine "apprezzabile".

In secondo luogo, il volume delle acque chiuse dalla linea retta deve esser sufficientemente legato al dominio terrestre da poter essere sottoposto al regime delle acque interne. Anche questo criterio pare sprovvisto di rigore oggettivo.

In terzo luogo, non possono essere tracciate linee di base rette a partire da bassifondi che emergono soltanto a bassa marea, a meno che non si sia provveduto ad erigere sugli stessi dei fari o delle installazioni similari, emergenti in permanenza (art. 4 par. 3 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale), o che il tracciato di tali linee sia stato oggetto di un riconoscimento

internazionale generale (vedi l'art. 7 par. 4 della Convenzione di Montego Bay).

Infine, nei casi in cui la conformazione geografica della costa giustifichi il ricorso al metodo delle linee rette, può esser tenuto conto, ai fini di tracciare determinate linee di base, degli interessi economici propri della regione, la cui realtà ed importanza sia attestata da un lungo uso (art. 4 par. 4 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e art. 7 par. 5 di quella di Montego Bay). Ovvio che fra tali interessi economici rivesta generalmente un rilievo determinante quello relativo alla pesca.

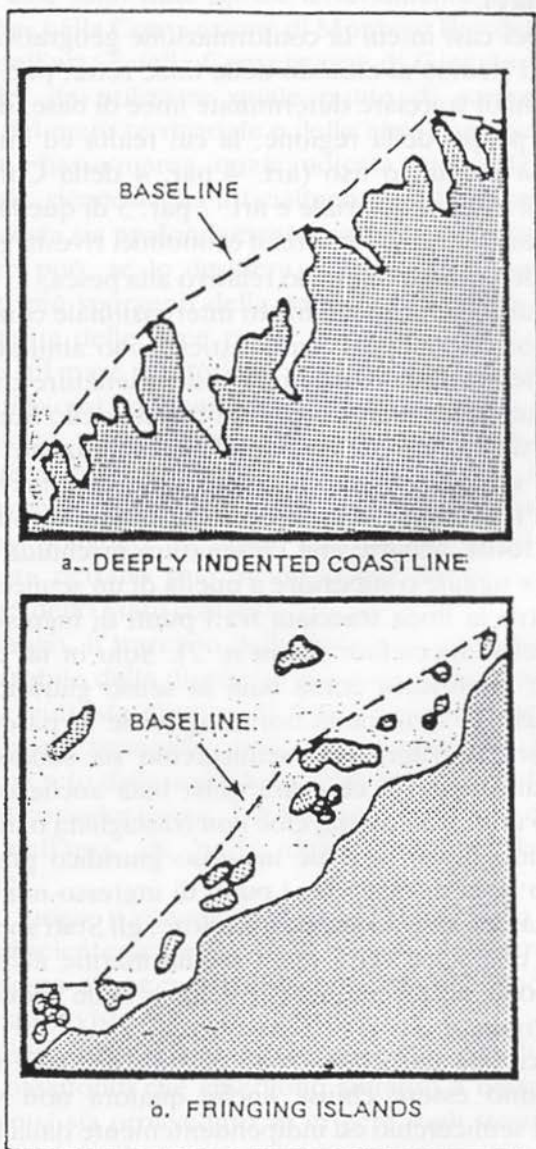
In virtù di una norma di diritto internazionale consuetudinario di antica formazione, gli Stati costieri sono abilitati a chiudere con una linea retta le baie, cioè quelle insenature che penetrano profondamente nella costa. Questa facoltà dello Stato costiero è però subordinata al verificarsi di alcune condizioni, indicate con precisione dall'art. 7 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale (e dall'art. 10 della Convenzione di Montego Bay).

Innanzitutto, occorre che l'insenatura racchiuda una superficie di acque uguale o superiore a quella di un semicerchio avente per diametro la linea tracciata fra i punti di ingresso della baia (criterio del semicerchio: *figura n. 2*). Solo in tal caso l'incavo può essere qualificato come baia in senso giuridico e dunque essere chiuso in virtù della norma speciale in parola. E si noti che, qualora il criterio del semicerchio sia soddisfatto, potrà tracciarsi una linea di chiusura della baia anche ove questa si trovi lungo una costa piatta, cioè non frastagliata o indentata.

In secondo luogo, le baie in senso giuridico possono essere chiuse solo se la distanza fra i punti di ingresso non superi le 24 miglia. Qualora la distanza sia maggiore, gli Stati sono autorizzati a tirare una linea retta di 24 miglia marine all'interno della baia, in modo da racchiudere il volume delle acque più ampio possibile (*figura n. 3*).

Una disciplina particolare vige per le c.d. "baie storiche", le quali possono essere chiuse anche qualora non soddisfino il criterio del semicerchio ed indipendentemente dalla loro ampiezza. Lo speciale *status* di tali baie è fatto espressamente salvo dall'art. 7 par. 6 della Convenzione di Ginevra e dall'art. 10 par. 6 di quella di Montego Bay. Nessuna delle due disposizioni

Fig. n. 1: Il Sistema delle Linee di Base Rette.

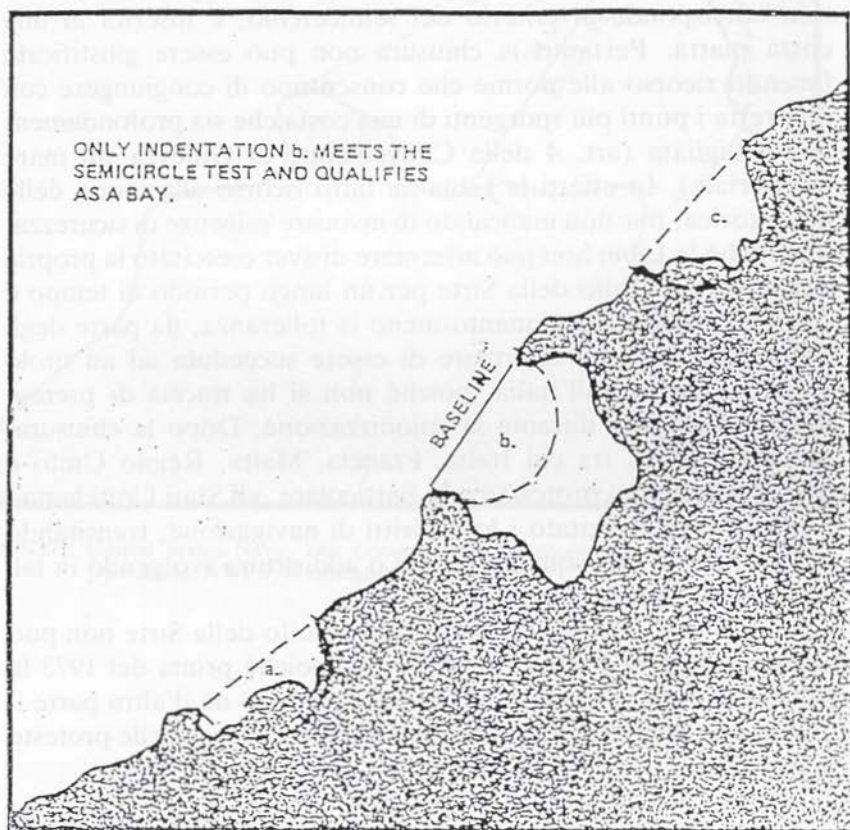


FONTE: United States Navy, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 9, Washington (1987).

provvede peraltro a definire il concetto di baia storica. Si ritiene ad ogni modo che perché possa affermarsi la storicità di una baia occorra dimostrare la sussistenza di due elementi: 1) un prolungato esercizio di diritti di sovranità sulle acque della baia da parte dello Stato costiero 2) l'acquiescenza degli altri Stati.

Diversi sono gli Stati che rivendicano baie storiche. Accanto agli esempi classici delle baie di Chesapeake e di Delaware, rivendicate come baie storiche prima dalla Gran Bretagna e poi

Fig. n. 2: Il Criterio del Semicerchio

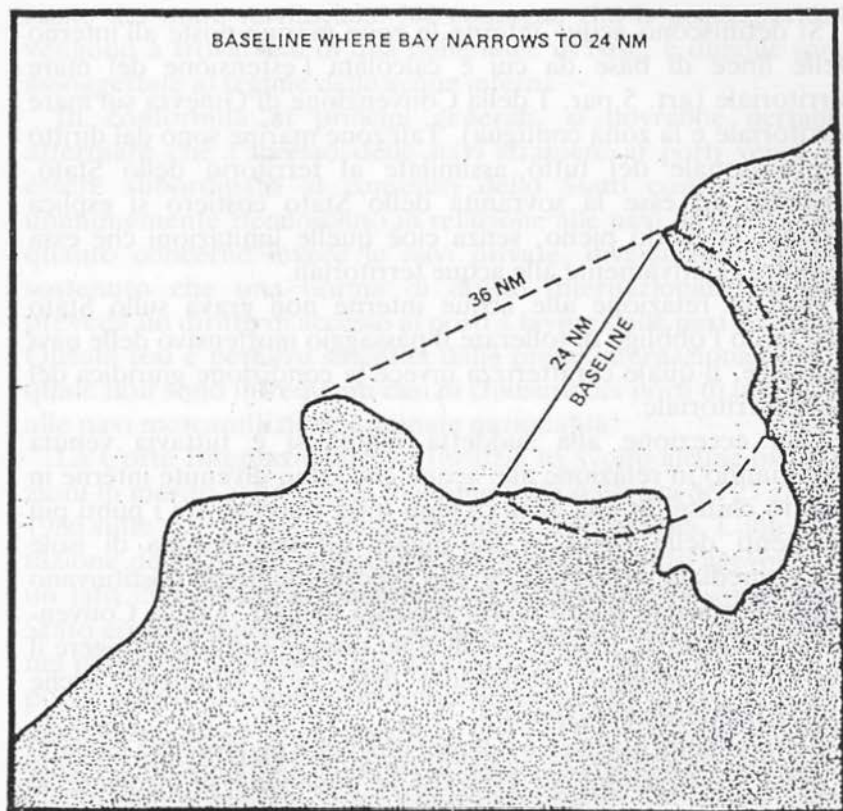


FONTE: United States Navy, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 9, Washington (1987).

dagli Stati Uniti, e del Varanger Fjord norvegese, la prassi più recente ha offerto casi molto controversi. Il più significativo è senz'altro quello relativo al Golfo della Sirte. Il 10 ottobre 1973 la Libia ha chiuso il Golfo della Sirte con una linea di base che congiunge i punti estremi del Golfo siti presso Bengasi e Misurata. La linea di chiusura è lunga circa 307,5 miglia marine e la distanza tra la terraferma e il punto centrale della linea è di circa 137 miglia marine. La Libia considera acque interne le acque al di sotto della linea di base; quelle territoriali sono ovviamente calcolate a partire dalla linea di chiusura della Sirte. Questa, che non può essere considerata una baia giuridica poiché non corrisponde al criterio del semicerchio, è inserita in una costa piatta. Pertanto la chiusura non può essere giustificata facendo ricorso alle norme che consentono di congiungere con una retta i punti più sporgenti di una costa che sia profondamente frastagliata (art. 4 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale). In effetti la Libia ha fatto ricorso alla teoria della baia storica, pur non mancando di invocare esigenze di sicurezza. Senonché la Libia non può affermare di aver esercitato la propria sovranità sul Golfo della Sirte per un lungo periodo di tempo e con l'acquiescenza, o quanto meno la tolleranza, da parte degli Stati terzi. Né può affermare di essere succeduta ad un titolo storico vantato dall'Italia, poiché non si ha traccia di pretese italiane avanzate durante la colonizzazione. Dopo la chiusura, numerosi Stati, tra cui Italia, Francia, Malta, Regno Unito e Stati Uniti hanno protestato. In particolare, gli Stati Uniti hanno a più riprese esercitato i loro diritti di navigazione, transitando nel Golfo con una squadra navale o addirittura svolgendo in tali acque delle esercitazioni militari.

Stando così le cose, la chiusura del Golfo della Sirte non può essere considerata conforme a diritto, poiché prima del 1973 la Libia non poteva vantare alcun diritto storico né d'altra parte il diritto può dirsi maturato successivamente, a causa delle proteste degli Stati.

Fig. n. 3: Linea di Base all'interno di Baia di Apertura Superiore a 24 miglia



FONTE: United States Navy, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 9, Washington (1987).

3. *Le acque interne*

Si definiscono acque interne le zone marine poste all'interno delle linee di base da cui è calcolata l'estensione del mare territoriale (art. 5 par. 1 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua). Tali zone marine sono dal diritto internazionale del tutto assimilate al territorio dello Stato. Rispetto ad esse la sovranità dello Stato costiero si esplica dunque in modo pieno, senza cioè quelle limitazioni che essa incontra relativamente alle acque territoriali.

Così in relazione alle acque interne non grava sullo Stato rivierasco l'obbligo di tollerare il passaggio inoffensivo delle navi straniere, il quale caratterizza invece la condizione giuridica del mare territoriale.

Una eccezione alla suddetta regola si è tuttavia venuta affermando in relazione alle acque che siano divenute interne in quanto chiuse da una linea di base retta tracciata fra i punti più sporgenti della costa, o fra questa ed una corona di isole nell'immediata prossimità, e che precedentemente costituivano acque territoriali o alto mare. Ai sensi dell'art. 5 della Convenzione di Ginevra, invero, in tali zone marine continua a vigere il diritto di passaggio inoffensivo delle navi straniere, anche successivamente alla chiusura.

La *ratio* della norma è evidente: una volta riconosciuta dall'art. 4 della Convenzione di Ginevra la possibilità di ricorrere al sistema delle linee rette, si è anche aperta agli Stati costieri la facoltà di estendere lo *status* di acque interne a spazi marini i quali, trovandosi di fronte alla costa, possono costituire importanti vie di transito per il traffico marittimo. Si è così reso necessario salvaguardare, mediante la suddetta eccezione, gli interessi legati alla navigazione marittima internazionale.

4. *L'accesso ai porti e il regime delle navi straniere nelle acque interne*

In virtù dell'art. 8 della Convenzione di Ginevra, le installazio-

ni portuali permanenti che più avanzano verso il largo sono considerate come facenti parte della costa ai fini della delimitazione del mare territoriale. Ne consegue che le acque portuali vengono a trovarsi al di qua delle linee di base, e dunque sono assoggettate al regime delle acque interne.

In conformità ai principi generali, si dovrebbe pertanto affermare che l'accesso delle navi straniere ai porti venga ad essere subordinato al consenso dello Stato costiero. Ciò è unanimemente riconosciuto in relazione alle navi da guerra. Per quanto concerne invece le navi private, diversi autori hanno sostenuto che una norma di diritto internazionale generale preveda un diritto di accesso ai porti a favore delle navi straniere. Questa tesi è peraltro smentita dalla prassi internazionale, nella quale non sono infrequenti casi di chiusura dei porti di uno Stato alle navi mercantili di determinate nazionalità.

La Corte Internazionale di Giustizia ha svolto alcune osservazioni in merito al problema in esame nella sentenza del 27 giugno 1986 sulle attività militari e paramilitari in Nicaragua. L'interpretazione del pensiero della Corte non risulta peraltro agevole. Da un lato invero essa afferma che "in virtù della sua sovranità lo Stato costiero può regolare l'accesso ai propri porti". Dall'altro, nel paragrafo successivo la Corte parla di un diritto di accesso ai porti, legato alla libertà di comunicazione e di commercio. Ad ogni modo, pare da preferire la tesi per cui essendo le acque interne, fra le quali rientrano le acque portuali, equiparate dal diritto internazionale al territorio dello Stato, l'accesso ai porti stranieri sia condizionato al previo consenso dello Stato costiero.

Questa regola trova peraltro un'eccezione nel caso in cui l'ingresso in porto (o comunque nelle acque interne) sia reso necessario da forza maggiore (*force majeure*) o da estremo pericolo per la nave ed il suo equipaggio (*distress*).

Sul piano del diritto pattizio, l'accesso ai porti delle rispettive navi private è generalmente stabilito da appositi trattati bilaterali o nei trattati di amicizia, commercio e navigazione.

L'Italia è parte contraente alla Convenzione di Ginevra del 9 dicembre 1923 sul regime internazionale dei porti marittimi. Questa Convenzione obbliga le parti a garantire, a condizione di

reciprocità, alle navi private di ogni altro Stato contraente il trattamento riservato alle proprie navi, o quello accordato alla nazione più favorita, in materia di accesso e utilizzazione dei porti. A norma dell'art. 16 della Convenzione, lo Stato costiero può sottrarsi a tale obbligo soltanto in caso di "avvenimenti gravi concernenti la sua sicurezza o interessi vitali". La Convenzione del 1923 esclude espressamente dalla sua sfera di applicazione le navi da guerra e le altre navi di Stato ad esse equiparate.

La materia dell'accesso ai porti italiani di navi da guerra straniere è tuttora regolata da un Regio Decreto del 24 agosto 1933, n. 2423, il quale stabilisce le procedure e condizioni relative alla concessione del permesso di ancoraggio.

Si è più volte detto che le acque interne sono in tutto e per tutto assimilate al territorio. Così la nave straniera che vi si rechi, ad esempio entrando in porto, verrà a porsi in un ambito spaziale soggetto alla piena sovranità dello Stato costiero e all'impero delle sue leggi. Senonché, si sostiene comunemente che la sovranità dello Stato costiero incontrerebbe uno specifico limite in relazione all'esercizio della giurisdizione sulle navi straniere stazionanti nei propri porti.

A questo proposito, occorre distinguere fra le navi da guerra e le navi mercantili. Per ciò che concerne le navi da guerra, la prassi internazionale è univoca nel riconoscere ad esse una immunità assoluta dalla giurisdizione dello Stato costiero. Le autorità giudiziarie, di polizia o portuali non potranno dunque salire a bordo della nave da guerra che con l'autorizzazione del Comandante. Ovviamente ciò non significa che le navi da guerra siano sottratte all'obbligo di rispettare le leggi dello Stato del porto. Così, ad esempio, l'art. 10 del Regio Decreto n. 2423 del 1933 dispone espressamente che "le navi da guerra estere che prendono l'ancoraggio in un porto... sono obbligate a rispettare le leggi ed i regolamenti fiscali, di polizia e di sanità". Tuttavia, nel caso di violazione, da parte di una nave da guerra, delle leggi dello Stato costiero, questo non potrà assoggettare la nave a visita o a sequestro. Lo Stato costiero potrà soltanto intimare alla nave da guerra di lasciare il porto.

Per quanto concerne le navi private, è assai discussa la

questione relativa all'esercizio da parte dello Stato costiero della giurisdizione penale nell'ipotesi di reato commesso a bordo. In materia, l'esame della prassi giurisprudenziale degli Stati evidenzia una divergenza fra gli Stati anglosassoni e gli Stati che accolgono la c.d. "dottrina francese", cioè buona parte degli Stati dell'Europa continentale. Le corti anglosassoni affermano in genere la piena giurisdizione dello Stato costiero su tutti gli eventi che possano accadere a bordo di navi mercantili in porto, anche se talvolta si astengono dall'esercizio della giurisdizione penale per motivi definiti di cortesia (*comitas gentium*). Diversamente, gli Stati che seguono la dottrina francese sostengono l'esistenza di una norma di diritto internazionale la quale vieta l'esercizio della giurisdizione penale relativamente ai reati, avvenuti a bordo di nave straniera, qualificabili come interni: rispetto cioè a quegli eventi che non hanno ripercussione alcuna sull'ambiente esterno alla nave, che non recano disturbo alla pace del porto o all'ordine pubblico dello Stato costiero.

Sul piano del diritto convenzionale, la fattispecie del reato commesso su nave straniera in porto non è regolata direttamente né dalla Convenzione di Ginevra né da quella di Montego Bay. Tuttavia entrambi gli accordi, in quanto prevedono il diritto dello Stato costiero di procedere ad un arresto o ad atti di istruzione a bordo di una nave che attraversi il mare territoriale dopo aver lasciato le acque interne, sembrano riconoscere *a fortiori* analogo diritto relativamente alle navi che stazionino in porto.

La giurisprudenza italiana è, nella quasi totalità dei casi, in linea con la dottrina francese, distinguendo, in ordine all'esercizio della giurisdizione penale, tra fatti interni ed esterni alla nave. In proposito si possono ricordare, ad esempio, la sentenza del Tribunale di Genova del 23 gennaio 1975 sul caso *Ickroth* e quella del Tribunale di Napoli del 7 febbraio 1974, nel caso *Iannopulos*.

La prima decisione, relativa ad un furto commesso a bordo di nave di nazionalità belga da un membro dell'equipaggio, distingue "i fatti interni, costituenti reati perpetrati a bordo della nave mercantile, senza che sia stato pregiudicato l'ordine del

porto, dai fatti esterni, commessi a terra oppure a bordo da membri dell'equipaggio con pericolo o lesione degli interessi di sicurezza, d'ordine, di finanza, di sanità etc. dello Stato rivierasco", giungendo alla conclusione che i fatti interni commessi a bordo si considerano commessi all'estero.

La fattispecie oggetto della decisione del Tribunale di Napoli consisteva nella detenzione di un consistente quantitativo di droga da parte di un marinaio di nave cipriota. Anche in questo caso, il Tribunale di Napoli ha dichiarato di non avere giurisdizione in merito, trattandosi di fatto interno alla nave.

Un problema che si è posto non infrequentemente sul piano della prassi è quello di individui i quali cerchino asilo su navi straniere ancorate in porto. Occorre domandarsi se la concessione dell'asilo da parte della nave straniera debba essere tollerata dallo Stato costiero oppure se questo abbia il diritto di porre fine ad esso, mediante un intervento delle proprie autorità a bordo della nave. Il problema assume diversi caratteri a seconda che si tratti di navi da guerra o di navi private.

Quanto alle navi da guerra, poiché esse godono di immunità assoluta dalla giurisdizione dello Stato costiero le autorità di tale Stato non potranno salire a bordo della nave, senza il consenso dello Stato della bandiera, per por termine all'asilo. È tuttavia da sottolineare che la concessione dell'asilo da parte della nave da guerra si risolve in una inammissibile violazione della sovranità dello Stato costiero, e dunque in un illecito internazionale imputabile allo Stato della bandiera. È forse possibile ritenere che non commetta illecito la nave da guerra, ancorata in acque sottoposte alla sovranità di uno Stato straniero, la quale conceda un temporaneo rifugio a persone, aventi la nazionalità dello Stato territoriale o di Stato terzo, che si trovino in immediato pericolo di vita in ragione di circostanze eccezionali, quali una guerra civile o altre situazioni di violenza incontrollata. Ciò tuttavia soltanto quando la concessione del rifugio abbia finalità strettamente umanitarie e si riveli necessaria per evitare il pericolo.

Per quanto concerne le navi private, poiché esse — a differenza di quelle da guerra — non godono di immunità

assoluta dalla giurisdizione dello Stato costiero, il problema dell'asilo non si pone neppure. Qualora una nave mercantile, ancorata in porto straniero, abbia concesso rifugio ad individui ricercati dalla giustizia locale, le autorità dello Stato costiero potranno sempre por termine alla situazione intervenendo a bordo della nave.

5. *Il mare territoriale*

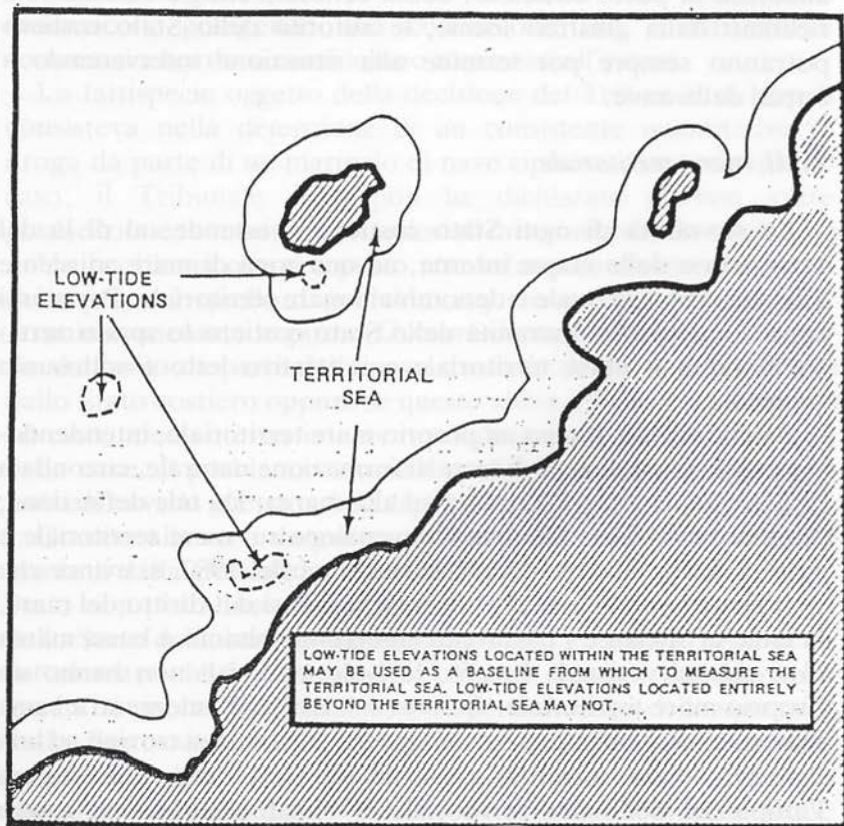
La sovranità di ogni Stato costiero si estende, al di là del territorio e delle acque interne, ad una zona di mare adiacente alle sue coste, la quale è denominata mare territoriale. Parimenti sono soggetti alla sovranità dello Stato costiero lo spazio aereo sovrastante il mare territoriale e il relativo letto e sottosuolo marino.

Anche le isole hanno un proprio mare territoriale, intendendosi per isola una distesa di terra di formazione naturale, circondata dall'acqua, che resta scoperta ad alta marea. Da tale definizione, contenuta nell'art. 10 della Convenzione sul mare territoriale e ripresa letteralmente nella Convenzione del 1982, si evince che non rientrano nel concetto di isola, ai sensi del diritto del mare, le isole artificiali e i bassifondi emergenti soltanto a bassa marea (*low-tide elevations*). Invero, le isole artificiali non hanno un proprio mare territoriale. Quanto ai bassifondi emergenti a bassa marea, occorre distinguere due ipotesi. Qualora si trovino ad una distanza dalla terraferma, o da un'isola, che non supera l'ampiezza del mare territoriale, i bassifondi possono essere utilizzati dallo Stato costiero quale punto di partenza per calcolare la fascia di acque territoriali. Diversamente, ove i bassifondi siano posti ad una distanza eccedente l'ampiezza delle acque territoriali, essi non hanno un proprio mare territoriale (*figura n. 4*).

Si è già visto nel paragrafo 2 in quale modo si calcola la linea di base, cioè il limite interno dal quale si procede alla misurazione del mare territoriale. Occorre adesso definire la questione relativa all'estensione delle acque territoriali.

L'estensione della zona di mare territoriale è determinata dallo

Fig. n. 4: Mare Territoriale delle Isole e dei Bassifondi Emergenti a Bassa Marea.



FONTE: United States Navy, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 9, Washington (1987).

Stato costiero, entro un limite massimo previsto dal diritto internazionale. Mentre la Convenzione di Ginevra del 1958 non fissava l'estensione del mare territoriale, la Convenzione del 1982 prevede all'art. 3 che l'ampiezza di tale zona marina non possa eccedere le 12 miglia dalle linee di base.

Il criterio delle 12 miglia deve ritenersi ormai acquisito al diritto internazionale consuetudinario. Esso è infatti largamente seguito nella prassi. Secondo una pubblicazione del 1988, a cura delle Nazioni Unite, il limite delle 12 miglia è recepito dalla legislazione interna di 105 Stati, mentre 18 Stati adottano un limite inferiore e solo 20 rivendicano un mare territoriale di ampiezza superiore. È del resto significativo che anche Stati quali il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America, che tradizionalmente erano in favore di un limite assai più ridotto (tre miglia), hanno recentemente portato a 12 miglia l'estensione delle proprie acque territoriali.

Un problema di delimitazione delle rispettive zone di mare territoriale si viene a porre quando le coste di due Stati siano adiacenti o si fronteggino. In tal caso, a norma dell'art. 12 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale, nessuno degli Stati può, salvo contrario accordo, estendere il proprio mare territoriale al di là della linea mediana, cioè della linea i cui punti siano equidistanti dai punti più vicini delle linee di base. Il criterio della linea mediana, tuttavia, non trova applicazione quando "in ragione dell'esistenza di titoli storici o di altre circostanze speciali, è necessario delimitare diversamente il mare territoriale dei due Stati".

Come si è detto precedentemente, sulla zona di mare territoriale si estende la sovranità dello Stato costiero. Essa è peraltro limitata dal diritto di passaggio inoffensivo, che è riconosciuto in virtù di una norma consuetudinaria alle navi straniere.

Non esiste invece un diritto di sorvolo del mare territoriale: questo è ammissibile soltanto nella misura in cui sia consentito dallo Stato costiero.

È controverso se il diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale spetti in base al diritto internazionale anche alle navi

da guerra. Nella sentenza del 1949 sul Canale di Corfù, la Corte Internazionale di Giustizia riconobbe l'esistenza di un diritto al passaggio delle navi da guerra attraverso gli stretti internazionali, ma non si volle pronunciare sulla "assai discussa questione se gli Stati abbiano in virtù delle norme internazionali il diritto di inviare proprie navi da guerra in tempo di pace attraverso acque territoriali non incluse in uno stretto".

Ad ogni modo, è difficile ritenere che secondo il diritto consuetudinario oggi vigente il diritto di passaggio inoffensivo sia da riconoscere anche alle navi da guerra. Ciò perché sono numerose le leggi nazionali che subordinano il passaggio di navi da guerra straniere alla previa autorizzazione dello Stato costiero ovvero richiedono la notifica anticipata del passaggio stesso.

Per quanto concerne invece le norme convenzionali, una interpretazione sistematica della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e della Convenzione del 1982 porta alla conclusione che entrambi i testi accordano il diritto di passaggio inoffensivo anche alle navi da guerra.

Riguardo alla Convenzione di Ginevra è da rilevare che l'Unione Sovietica (ed altri Stati socialisti) formulò una riserva nella quale si affermava che "uno Stato costiero ha il diritto di stabilire una procedura richiedente l'autorizzazione per il passaggio delle navi da guerra straniere nel mare territoriale". L'Unione Sovietica ha peraltro successivamente mutato posizione. In data 23 settembre 1989 il Segretario di Stato degli Stati Uniti e il Ministro degli Esteri dell'URSS hanno sottoscritto una dichiarazione comune contenente una "Uniforme interpretazione delle regole di diritto internazionale in materia di passaggio inoffensivo", il cui art. 2 afferma che "tutte le navi, comprese quelle da guerra, a prescindere da carico, armamento e mezzi di propulsione, godono del diritto di passaggio inoffensivo attraverso il mare territoriale in conformità al diritto internazionale, per il quale non è richiesta né autorizzazione né previa notifica".

Alla luce del mutato atteggiamento dell'Unione Sovietica, della netta presa di posizione delle due massime potenze navali risultante dallo *statement* del 23 settembre 1989 e dell'influenza che essa verrà ad avere sulla prassi, è forse possibile ritenere che

una norma consuetudinaria che riconosca il diritto di passaggio inoffensivo delle navi da guerra potrebbe formarsi in un tempo ragionevole.

Per concludere sul punto, occorre ricordare che al momento della firma della Convenzione sul diritto del mare del 1982 l'Italia ha dichiarato che "nessuna delle previsioni della Convenzione, la quale corrisponde in questa materia al diritto internazionale consuetudinario, può essere considerata come autorizzante lo Stato costiero a subordinare il passaggio inoffensivo di particolari categorie di navi alla previa autorizzazione o notifica".

Si rende ora necessario precisare il contenuto del diritto di passaggio inoffensivo. A tal fine, si deve far riferimento alla nozione di passaggio inoffensivo che è delineata dalla Convenzione sul mare territoriale del 1958 e dalla Convenzione del 1982, le quali codificano sul punto il diritto internazionale generale.

Per passaggio si intende il fatto di navigare nel mare territoriale per attraversarlo, senza toccare le acque interne, ovvero per recarsi nelle acque interne o per prendere il largo dalle stesse (resta naturalmente inteso che l'accesso alle acque interne è subordinato al consenso dello Stato costiero). Il passaggio deve essere continuo e rapido: esso non comprende una facoltà di sosta od ancoraggio, a meno che questi eventi costituiscano degli incidenti ordinari di navigazione ovvero siano resi necessari da forza maggiore o pericolo o dalla necessità di prestare soccorso a persone o ad altre navi.

Siffatto passaggio è poi da ritenere "inoffensivo" quando, ai sensi dell'art. 14 della Convenzione di Ginevra, esso non arrechi pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero. È da notare che la Convenzione del 1982, oltre a riprendere la definizione generale di passaggio inoffensivo testé riportata, elenca all'art. 19 par. 2 una serie di attività che, se poste in essere dalla nave straniera nel mare territoriale, rendono il passaggio pregiudizievole alla pace, buon ordine e sicurezza dello Stato costiero, e dunque offensivo.

Si tratta in particolare delle seguenti attività:

a) minaccia o uso della forza contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica dello Stato costiero o in ogni

altro modo contrario ai principi di diritto internazionale incorporati nella Carta delle Nazioni Unite;

- b) esercitazioni o manovre con armi di ogni tipo;
- c) raccolta di informazioni a pregiudizio della difesa o della sicurezza dello Stato costiero;
- d) propaganda volta a nuocere alla difesa o alla sicurezza dello Stato costiero;
- e) lancio, atterraggio od imbarco di aeromobili;
- f) lancio, atterraggio od imbarco di strumenti militari;
- g) imbarco e sbarco di merci, valute o persone, in violazione delle leggi doganali, fiscali, sanitarie o d'immigrazione dello Stato costiero;
- h) pesca;
- i) inquinamento deliberato e grave in violazione della Convenzione;
- l) svolgimento di ricerche o rilevamenti;
- m) perturbazione del funzionamento dei sistemi di comunicazione o di ogni altra attrezzatura o installazione dello Stato costiero;
- n) ogni altra attività senza rapporto diretto con il passaggio.

Giova sottolineare, a conferma della tesi per la quale la Convenzione del 1982 accorda il diritto di passaggio inoffensivo alle navi da guerra, che buona parte delle attività specificamente vietate dall'art. 19 par. 2 presuppongono che il passaggio sia esercitato da navi da guerra. Dalla predetta elencazione si ricava che le portaerei possono attraversare il mare territoriale di uno Stato straniero, purché gli aerei imbarcati restino appontati durante il passaggio.

Quanto ai sommergibili, essi hanno diritto di attraversare il mare territoriale, ma devono navigare in emersione e mostrare la bandiera (art. 14 par. 6 della Convenzione di Ginevra).

Come si è detto precedentemente, la previsione da parte della Convenzione del 1982 di un dettagliato elenco delle attività che rendono offensivo il passaggio costituisce una novità rispetto alla Convenzione sul mare territoriale del 1958. È tuttavia da ritenere che la disposizione di cui all'art. 19 sia destinata a giocare un ruolo determinante anche prima dell'entrata in vigore della

Convenzione del 1982. Basti ricordare in proposito che nello *statement* congiunto del 21 settembre 1989 i Governi degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica hanno dichiarato di considerare le regole della Convenzione del 1982 in tema di passaggio inoffensivo quale espressione del diritto consuetudinario ed hanno affermato "la necessità di incoraggiare tutti gli Stati ad armonizzare la propria legislazione a tali previsioni". In particolare, l'art. 3 della dichiarazione precisa che "l'art. 19 della Convenzione del 1982 delinea nel paragrafo 2 una lista esaustiva delle attività che rendono il passaggio offensivo. Una nave in passaggio nel mare territoriale che non ponga in essere alcuna di tali attività è in passaggio inoffensivo". Si noti che è affermata la natura tassativa dell'elencazione di cui all'art. 19 par. 2. Devesi peraltro osservare che secondo l'ultimo inciso della norma è considerata offensiva "ogni altra attività senza rapporto diretto con il passaggio". Si tratta di una formula la quale ridimensiona fortemente l'asserita tassatività della elencazione ed apre la strada a notevoli incertezze.

Sulle navi che attraversano il mare territoriale nell'esercizio del diritto di passaggio inoffensivo grava l'obbligo di osservare le leggi ed i regolamenti stabiliti dallo Stato costiero, in particolare in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento. È peraltro da sottolineare che la violazione di tali leggi e regolamenti da parte della nave straniera non rende necessariamente il passaggio "offensivo": ciò avviene soltanto qualora la violazione sia tale da arrecare pregiudizio alla pace, buon ordine o sicurezza dello Stato costiero.

La distinzione è rilevante perché differenti sono i rimedi a disposizione dello Stato costiero a seconda che: a) siano violate le regole relative al passaggio inoffensivo oppure b) la nave in passaggio commetta una semplice infrazione alle leggi e regolamenti dello Stato costiero, senza che da tale comportamento derivi un pregiudizio alla sua pace, buon ordine o sicurezza.

a) Nel caso in cui la nave straniera violi le regole del passaggio inoffensivo, ad esempio effettuando attività di spionaggio o di contrabbando, "lo Stato costiero può prendere, nelle sue acque territoriali, le misure appropriate al fine di impedire il passaggio"

(art. 16 par. 1 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e art. 25 par. 1 della Convenzione di Montego Bay). Siffatte misure possono essere prese sia contro navi private che contro navi da guerra. Quanto al luogo in cui l'azione dello Stato costiero può essere effettuata, l'art. 16 della Convenzione di Ginevra è chiaro: l'azione deve svolgersi nelle acque territoriali e non in alto mare. Fra le "misure appropriate" può rientrare anche l'uso della forza, purché necessario al fine di impedire il passaggio della nave e graduale. Non è esclusa neppure la visita della nave, anche qualora si tratti di nave da guerra, o addirittura, in casi eccezionali, la cattura.

b) Diversa è l'ipotesi in cui la nave straniera in passaggio nelle acque territoriali commetta una semplice infrazione alle leggi e regolamenti dello Stato costiero, senza che tale comportamento si risolva in un pregiudizio alla pace, buon ordine e sicurezza di quello Stato. Basti pensare, a titolo di esempio, alla nave cui sia imputabile la violazione di uno schema di traffico stabilito dallo Stato costiero in riferimento ad una zona di mare territoriale (transito dal lato sbagliato di una boa etc.). Allo scopo di precisare le misure che lo Stato costiero può adottare in relazione a questa seconda categoria di infrazioni, occorre distinguere fra navi private e navi da guerra. Nel caso di nave privata che commetta una semplice violazione delle leggi e regolamenti dello Stato costiero, essa può essere assoggettata al pagamento di una multa o ad altra penalità, e si può procedere al suo temporaneo arresto. Lo Stato costiero non ha invece il diritto di impedire il passaggio della nave, non essendo applicabile l'art. 16 par. 1 della Convenzione di Ginevra. Più limitati sono gli strumenti a disposizione dello Stato costiero nei confronti di una nave da guerra straniera cui sia imputabile una mera violazione delle sue leggi, non tale per gravità da pregiudicare la sicurezza, il buon ordine o la pace dello Stato stesso. La sola misura che lo Stato costiero può intraprendere consiste nell'ingiungere alla nave da guerra di lasciare le acque territoriali, dopo che essa sia stata debitamente invitata a rispettare le leggi e i regolamenti in questione.

Problema connesso alla disciplina del diritto di passaggio

inoffensivo è quello relativo all'esercizio da parte dello Stato costiero della giurisdizione penale e civile sulle navi in transito nel mare territoriale. Anche a questo proposito si deve distinguere tra navi da guerra e navi mercantili.

In relazione alle navi da guerra, il problema dell'esercizio della giurisdizione penale e civile da parte dello Stato costiero non si pone neppure: tali navi godono infatti di immunità completa dalla giurisdizione. Lo Stato costiero non può dunque procedere all'arresto o alla visita di nave da guerra straniera in passaggio nel mare territoriale, allo scopo di compiere atti di istruzione in relazione ad un reato commesso a bordo ovvero per assoggettare la nave o il suo carico a misure esecutive in vista della soddisfazione di un credito.

Per quanto concerne le navi mercantili, è da ritenere che una norma di diritto internazionale consuetudinario riconosca l'esenzione della nave straniera in passaggio dalla giurisdizione penale dello Stato costiero per quanto riguarda i fatti c.d. "interni", cioè per quegli avvenimenti che riguardano strettamente la vita della nave e non hanno ripercussioni sul mondo esterno. Viceversa, l'esercizio della giurisdizione penale da parte dello Stato costiero risulta ammesso quando si tratti di fatti che turbano la tranquillità ed il buon ordine dello Stato costiero e del mare territoriale. Una regola siffatta non costituisce altro, come si è osservato, che un corollario della norma che riconosce alle navi straniere il diritto al passaggio inoffensivo nel mare territoriale.

La Convenzione di Ginevra del 1958 disciplina la materia dell'esercizio della giurisdizione penale sulle navi mercantili in passaggio nel mare territoriale all'art. 19. Ai sensi di tale disposizione, lo Stato costiero "non dovrebbe" (*should not*) esercitare la propria giurisdizione penale, al fine di procedere all'arresto di persona a bordo o ad atti di istruzione, su nave straniera in passaggio nel mare territoriale ed in relazione ad un reato commesso a bordo della nave durante il passaggio. Ciò, a meno che non si tratti di uno dei seguenti casi: a) se le conseguenze del crimine si estendono allo Stato costiero; b) se il crimine è tale da disturbare la pace dello Stato costiero o l'ordine

del mare territoriale; c) se l'assistenza delle autorità dello Stato costiero è stata richiesta dal comandante della nave o da un agente diplomatico o consolare dello Stato di bandiera della nave; d) se l'esercizio della giurisdizione da parte dello Stato costiero è necessario per la repressione del traffico illecito di stupefacenti. La norma della Convenzione di Ginevra, ripresa alla lettera dall'art. 27 della Convenzione di Montego Bay, solleva un problema interpretativo in quanto prescrive che la "giurisdizione penale... non dovrebbe essere esercitata" dallo Stato costiero. Alla luce di tale formulazione condizionale, taluni affermano che la disposizione non pone in sostanza alcun dovere di astensione allo Stato costiero, ma si risolve in una mera esortazione, priva di valore vincolante, finendo così in pratica per ammettere l'esercizio della giurisdizione. Se così fosse, la norma costituirebbe in pratica una deroga al diritto consuetudinario, il quale, come si è visto, prevede un vero e proprio obbligo di astensione dall'esercizio della giurisdizione penale in ordine a fatti interni alla nave.

In un'ipotesi, peraltro, la stessa Convenzione di Ginevra prevede un chiaro obbligo di astensione a carico dello Stato costiero: si tratta della fattispecie relativa a reati commessi prima dell'ingresso della nave nelle acque territoriali, a condizione che la nave si limiti a transitare nel mare territoriale senza entrare nelle acque interne.

Per quanto concerne l'esercizio della giurisdizione civile sulle navi in passaggio nel mare territoriale, l'art. 20 della Convenzione di Ginevra stabilisce che lo Stato costiero "non dovrebbe" arrestare o dirottare una nave mercantile straniera in passaggio nel mare territoriale per esercitare la giurisdizione civile nei confronti di una persona che si trovi a bordo. Anche in questo caso, l'uso della forma condizionale finisce per stemperare la portata vincolante della norma.

Un preciso obbligo giuridico è invece posto dal n. 2 dell'art. 20, per il quale lo Stato costiero non può (*may not*) adottare misure esecutive o conservative sulla nave in passaggio, tranne che non si tratti di misure prese in riferimento ad obbligazioni

assunte dalla nave nel corso, o in vista, del passaggio nel mare territoriale.

La Convenzione di Ginevra sul mare territoriale fa salvo il diritto dello Stato costiero di prendere misure di esercizio della giurisdizione civile e penale in relazione alle navi, in passaggio nel mare territoriale, che provengano dalle acque interne.

Secondo quanto previsto dall'art. 16 par. 3 della Convenzione di Ginevra e dall'art. 25 par. 3 della Convenzione del 1982, lo Stato costiero può sospendere il diritto di passaggio inoffensivo nel proprio mare territoriale, purché la sospensione sia essenziale alla protezione della sua sicurezza (la Convenzione del 1982 specifica quale ipotesi in cui la sospensione è da ritenere lecita quella di esercitazioni militari dello Stato costiero). Siffatta sospensione deve però avere carattere temporaneo e riguardare specifiche aree del mare territoriale. È altresì esclusa, nella emanazione del provvedimento, qualsiasi forma di discriminazione fra le navi straniere, in relazione alla nazionalità.

Nel diritto interno, la materia del passaggio inoffensivo delle navi straniere nelle acque territoriali è regolata in modo frammentario. Per quanto concerne le navi mercantili, viene in considerazione una vecchia legge del 1912, n. 612, "Norme per il transito ed il soggiorno delle navi mercantili lungo le coste dello Stato". Nonostante l'intitolazione, la legge del 1912 si limita a prevedere il potere del Ministro della Difesa di vietare il transito delle navi straniere (ed italiane) nel mare territoriale, quando ciò sia richiesto dall'interesse della difesa nazionale. L'esercizio di tale facoltà viene peraltro ad essere subordinato dalla legge all'osservanza di particolari condizioni, concernenti soprattutto la pubblicità del provvedimento di divieto. Nell'applicazione di tale legge occorre tuttavia tener conto delle previsioni della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale, resa esecutiva nel nostro ordinamento con legge dell'8 dicembre 1961 n. 1658, le quali come si è visto limitano in modo incisivo i poteri dello Stato costiero. Così potranno legittimamente adottarsi, in attuazione della legge del 1912, solo quei provvedimenti che rispondano ai requisiti stabiliti dall'art. 16 par. 3 in tema di sospensione del diritto di passaggio inoffensivo.

Analoghe considerazioni valgono per l'art. 83 del Codice della Navigazione, ai sensi del quale il Ministro della Marina Mercantile può limitare o vietare, per motivi di ordine pubblico, il transito e la sosta di navi mercantili nel mare territoriale, determinando le zone alle quali il divieto si estende.

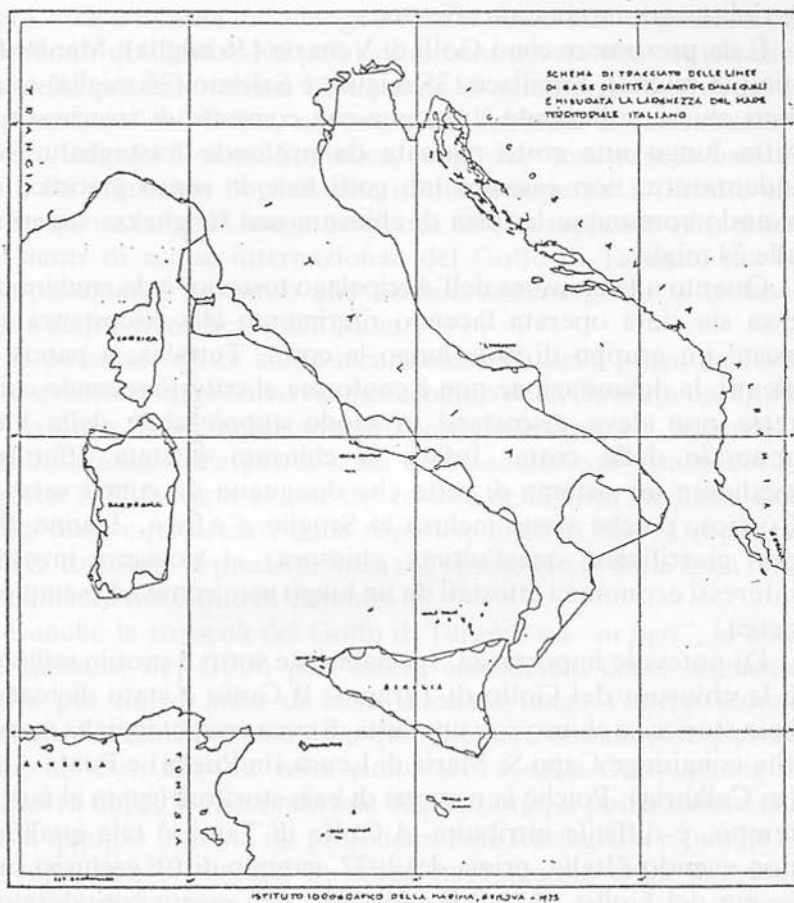
Il passaggio delle navi da guerra straniere nel mare territoriale italiano è regolato solo incidentalmente dal R.D. n. 2423 del 1933, il quale disciplina in via principale l'approdo di tali navi nei porti. Viene in riferimento al riguardo l'art. 9, che prevede possa vietarsi, nell'interesse della difesa nazionale e per località specificamente determinate, il transito delle navi da guerra straniere nel mare territoriale italiano.

6. *La delimitazione del mare territoriale italiano e lo status del Golfo di Taranto*

Secondo l'art. 2 del Codice della Navigazione del 1942, il mare territoriale italiano aveva un'estensione di 6 miglia marine a partire dalla linea di base. Questa era la linea di costa a bassa marea. Venivano dichiarati soggetti alla sovranità dello Stato i golfi, seni e baie di apertura non superiore alle venti miglia. Ove l'apertura fosse superiore, il Codice della Navigazione assoggettava alla sovranità dello Stato le porzioni racchiuse da una retta di 20 miglia tirata tra i due punti più foranei.

La legge del 14 agosto 1974 n. 359 ha modificato l'art. 2 del Codice della Navigazione nel senso che ha esteso a 12 miglia l'ampiezza del mare territoriale, calcolate sempre a partire dalla linea di costa a bassa marea, e ha adottato per le baie il criterio delle 24 miglia. Notevoli innovazioni sono state introdotte con il D.P.R. n. 816 del 26 aprile 1977, che utilizza ampiamente il sistema delle linee rette e dichiara il Golfo di Taranto baia storica ma, nello stesso tempo, fa ricorso al tradizionale sistema della linea di costa a bassa marea per larghe fasce di litorale, ad esempio in Adriatico dove la costa è piatta (*figura n. 5*). Il D.P.R. del 1977, benché sia stato presentato come un provvedimento di applicazione della legge 8 dicembre 1961, con cui è stata

Fig. n. 5: Le Linee di Base del Mare Territoriale Italiano



data esecuzione alla Convenzione di Ginevra sul mare territoriale del 1958, non motiva in base a quali articoli della Convenzione la delimitazione sia stata effettuata.

È da presumere che i Golfi di Venezia (36 miglia), Manfredonia (28 miglia), Squillace (35 miglia) e Salerno (36 miglia) siano stati chiusi utilizzando il sistema che consente di tracciare una retta lungo una costa marcata da profonde frastagliature ed indentature, non essendo tali golfi baie in senso giuridico ed avendo comunque la linea di chiusura una lunghezza superiore alle 24 miglia.

Quanto alla chiusura dell'Arcipelago toscano, è da credere che essa sia stata operata facendo riferimento alla circostanza che esiste un gruppo di isole lungo la costa. Tuttavia, a parere di alcuni, la delimitazione non è conforme al criterio secondo cui la retta non deve discostarsi in modo apprezzabile dalla linea generale della costa. Infatti la chiusura è stata effettuata mediante un sistema di rette che disegnano un cuneo verso la Corsica, poiché viene incluso lo Scoglio d'Africa. Tranne che, per giustificare quest'ultima chiusura, si possano invocare interessi economici attestati da un lungo uso, come ad esempio la pesca.

Di notevole importanza, specialmente sotto il profilo militare, è la chiusura del Golfo di Taranto. Il Golfo è stato dichiarato baia storica, e chiuso con una retta di circa sessanta miglia marine che congiunge Capo S. Maria di Leuca (in Puglia) e Punta Alice (in Calabria). Poiché la nozione di baia storica è legata al fattore tempo, è difficile attribuire al Golfo di Taranto tale qualifica, non avendo l'Italia, prima del 1977, vantato diritti esclusivi sulle acque del Golfo. Il D.P.R. del 1977 può essere considerato il punto di partenza di un processo che verrà a maturazione qualora i terzi Stati non protestino nei confronti della pretesa italiana, ma al contrario dimostrino acquiescenza. È vero che nel 1981 Lord Carrington, allora Ministro degli Esteri del Regno Unito, nel rispondere ad una interrogazione dichiarò alla Camera dei Lords che la chiusura del Golfo di Taranto non era conforme all'interpretazione che il Regno Unito dava della Convenzione di Ginevra del 1958 sul mare territoriale e la zona

contigua. Tuttavia, a quanto sembra, la presa di posizione di Lord Carrington è rimasta uno *statement* di fronte alla Camera dei Lords e non ha dato luogo ad un formale atto di protesta nei confronti dell'Italia. Né può essere considerata una contestazione della pretesa italiana l'intrusione di sommergibili sovietici in immersione nel Golfo, avvenuta nel febbraio e nel settembre 1982. Infatti l'Unione Sovietica, lungi dal "mostrare la bandiera", ha effettuato l'operazione in modo coperto. Di fronte alle proteste italiane, l'Unione Sovietica non ha replicato adducendo lo *status* di acque internazionali del Golfo di Taranto, ma ha semplicemente smentito che un suo sommergibile si trovasse nelle acque rivendicate dall'Italia.

Si possono invece citare alcuni elementi della prassi da cui si può evincere un positivo riconoscimento della chiusura del Golfo di Taranto. Il più importante proviene dalla Grecia. L'accordo di delimitazione della piattaforma continentale con l'Italia del 24 agosto 1977 fa applicazione del criterio della linea mediana, cioè della linea equidistante dalle rispettive linee di base. Orbene, ai fini di calcolare la predetta linea si è tenuto conto della linea retta di chiusura del Golfo di Taranto.

Benché la storicità del Golfo di Taranto sia "*in fieri*", la linea di chiusura del Golfo può essere considerata come segmento della più lunga linea di base tracciata lungo l'intero litorale jonico. La chiusura potrebbe quindi essere attualmente giustificata ai sensi del più volte citato art. 4 della Convenzione di Ginevra del 1958. Secondo tale disposizione, si può tracciare una retta quando la costa sia profondamente frastagliata e purché a) la retta non si discosti in modo apprezzabile dalla direzione generale della costa, b) le acque al di sotto della linea di base siano connesse in modo sufficientemente stretto con il dominio terrestre tanto da poter essere sottoposte al regime delle acque interne. La costa jonica e la retta che chiude il Golfo di Taranto soddisfano i requisiti di cui sopra. Nonostante si sia affermato il contrario, la costa jonica deve ritenersi "profondamente frastagliata", qualora l'art. 4 della Convenzione di Ginevra venga interpretato alla luce della prassi successiva di applicazione, che attesta come gli Stati abbiano inteso il criterio in questione in

modo molto liberale e tracciato rette di gran lunga più spregiudicate di quelle disegnate dal legislatore italiano.

È da aggiungere che la linea di chiusura del Golfo di Taranto non si distacca in modo apprezzabile dalla direzione generale della costa, poiché segue la linea generale della stessa e addirittura rientra verso ovest, essendo stata tracciata una linea Capo Santa Maria di Leuca-Capo Colonna. Quanto poi al criterio sub b), esso va apprezzato alla luce di due circostanze. La prima consiste nella connessione delle acque con il dominio terrestre, nel caso di Taranto attestata dal fatto che le acque al di sotto della linea di base sono situate all'interno della linea generale della costa. La seconda circostanza è di natura soggettiva ed apprezzabile in base alla ragionevolezza della chiusura. Se si soppesano gli interessi dei terzi Stati e quelli dell'Italia, si deve ammettere che i primi sono scarsamente importanti ed i secondi nettamente prevalenti. Infatti, mentre le acque del Golfo di Taranto non hanno praticamente nessuna importanza come via di comunicazione, la chiusura del Golfo, che ospita una delle più importanti basi navali italiane, risulta oltremodo vantaggiosa per soddisfare le necessità di difesa dello Stato costiero.

Una volta ammesso che la linea di chiusura del Golfo di Taranto è conforme all'art. 4 della Convenzione di Ginevra del 1958 sul mare territoriale e la zona contigua, bisogna coerentemente convenire che le acque al di sotto della linea di base, che prima della chiusura erano soggette al regime delle acque territoriali o delle acque internazionali, sono acque interne, dove tuttavia vige il regime del passaggio inoffensivo secondo quanto disposto dall'art. 5 par. 2 della Convenzione di Ginevra. Resta peraltro escluso il sorvolo e i sommergibili debbono transitare in emersione.

7. Gli stretti internazionali

Stretti in senso giuridico sono quei bracci di mare siti tra due terre emerse, compresi nelle acque territoriali dello Stato o degli

Stati rivieraschi. Secondo una norma di diritto consuetudinario di antica formazione, ribadita dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso del Canale di Corfù (1949), negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale che uniscono due parti di alto mare (stretti internazionali) vige il diritto di passaggio inoffensivo non sospendibile in favore sia delle navi private che delle navi da guerra.

La Convenzione di Ginevra sul mare territoriale ha ribadito il peculiare regime per gli stretti internazionali, precisando che il diritto al passaggio inoffensivo attraverso di essi non può essere sospeso, a differenza di quanto avviene per le semplici acque territoriali. È da notare che la Convenzione di Ginevra estende il regime degli stretti internazionali non soltanto a quei bracci di mare che mettono in comunicazione due zone di alto mare, ma anche agli stretti che collegano l'alto mare con il mare territoriale di uno Stato straniero. Quest'ultima previsione fu inserita nella Convenzione soprattutto allo scopo di assoggettare al regime degli stretti internazionali lo stretto di Tiran, compreso fra le coste egiziane e saudite, il quale rappresenta una via di attraversamento necessario per le navi che siano dirette al porto israeliano di Eilat nel Golfo di Aqaba. Proprio tale previsione indusse gli Stati arabi a non divenire parti della Convenzione del 1958. La questione ha tuttavia costituito oggetto di regolamento convenzionale nel quadro del Trattato di pace fra Egitto ed Israele del 1979, che prevede il diritto di tutte le nazioni alla libera navigazione (e sorvolo) nello stretto di Tiran e nel Golfo di Aqaba.

Il regime degli stretti internazionali ha subito una notevole revisione nell'ambito della Terza Conferenza sul diritto del mare. Il mutamento della disciplina è stato determinato dalla circostanza che con l'estensione del mare territoriale a 12 miglia molti bracci di mare dove precedentemente esisteva un corridoio di alto mare sarebbero divenuti stretti assoggettati alla sovranità dello Stato (o degli Stati) rivieraschi. Nel corso della Terza Conferenza si è avuta una convergenza di interessi fra le grandi potenze, preoccupate che l'estensione delle acque territoriali negli stretti potesse pregiudicare la mobilità delle flotte e

rendesse visibili, e dunque facilmente identificabili, i sottomarini, dovendo questi passare in emersione secondo le regole in materia di passaggio inoffensivo.

La Convenzione di Montego Bay innova rispetto al regime preesistente introducendo la nozione di "passaggio in transito". Ai sensi della Convenzione, si intende per passaggio in transito l'esercizio della libertà di navigazione e di sorvolo al solo fine del transito rapido e continuo nello stretto.

Il passaggio in transito comporta diritti più ampi del passaggio inoffensivo e precisamente: a) il transito delle navi (sia private che da guerra) non sospendibile; b) il diritto di sorvolo, a favore degli aeromobili civili e militari; c) la possibilità per i sommergibili di navigare in immersione durante l'attraversamento dello stretto.

Le navi e gli aeromobili in transito devono astenersi dalla minaccia o l'uso della forza contro gli Stati rivieraschi nonché da ogni attività che non sia in diretto rapporto con il transito, secondo il modo normale di operazione della nave o dell'aeromobile. Poiché rientrano nel modo normale di operazione delle navi da guerra è da ritenere che siano ammessi tanto il transito di navi in formazione di squadra quanto il decollo e l'appontaggio di aeromobili.

Il passaggio in transito si applica, in base alla Convenzione di Montego Bay, agli stretti utilizzati per la navigazione internazionale che mettono in comunicazione due parti di alto mare, due zone economiche esclusive oppure una zona economica esclusiva ed una zona di alto mare.

Non si applica invece il passaggio in transito, ma il passaggio inoffensivo non sospendibile: a) agli stretti che collegano il mare territoriale di uno Stato a una parte di alto mare oppure alla zona economica esclusiva di un altro Stato; b) agli stretti che collegano due zone di alto mare ma sono compresi fra il continente ed un'isola appartenente allo stesso Stato costiero, sempreché esista una via di comunicazione alternativa di comparabile comodità (regime applicabile, come si vedrà, allo Stretto di Messina).

8. *Lo Stretto dei Dardanelli*

È necessario aggiungere che il regime predisposto dalla Convenzione di Montego Bay non si applica agli stretti disciplinati da convenzioni internazionali di lunga data, quale ad esempio quella di Montreux del 1936, che assoggetta ad una dettagliata regolamentazione il transito nel Bosforo e nei Dardanelli. Conviene soffermarsi brevemente su tale Convenzione. L'art. 1 della Convenzione di Montreux afferma il principio della libertà di navigazione e transito negli Stretti turchi, aggiungendo però che l'esercizio concreto di tali libertà è regolato dalla Convenzione medesima. All'uopo, la Convenzione distingue tra navi private e navi da guerra e tra tempo di pace e tempo di guerra.

In tempo di pace, le navi private di ogni nazionalità godono della libertà di navigazione negli Stretti. Esse possono tuttavia essere assoggettate a controllo sanitario presso stazioni marittime turche e al pagamento di diritti di pedaggio.

Per quanto concerne il transito in tempo di pace delle navi da guerra, occorre distinguere tra le navi appartenenti a Stati che non hanno coste sul Mar Nero e le navi di Stati rivieraschi di tale mare.

Le navi da guerra appartenenti a Stati non rivieraschi del Mar Nero possono transitare negli Stretti turchi purché si tratti di navi leggere di superficie (e dunque non sottomarini) e vengano osservate alcune condizioni. In primo luogo, il transito negli Stretti deve essere previamente notificato alla Turchia. In secondo luogo, il tonnellaggio complessivo delle navi da guerra (di tutte le nazionalità) in transito negli Stretti non può essere superiore a 15.000 tonnellate, e il numero di tali navi maggiore di nove.

Gli Stati che hanno coste sul Mar Nero godono di un trattamento più favorevole. Essi hanno infatti il diritto di far transitare negli Stretti navi di tonnellaggio superiore a 15.000 tonnellate, purché queste transitino una alla volta, nonché sommergibili qualora questi a) siano stati costruiti o acquistati al di fuori del Mar Nero, e debbano raggiungere una base navale

all'interno di tale mare, o b) si debbano recare al di fuori del Mar Nero per essere sottoposti a riparazione. In entrambi i casi, tuttavia, i sommergibili devono passare nello Stretto uno alla volta, navigando in emersione e di giorno. Anche il transito delle navi da guerra degli Stati rivieraschi del Mar Nero deve essere previamente notificato alla Turchia.

Ci si deve domandare se gli Stati costieri del Mar Nero possano, in base alla Convenzione di Montreux, far transitare negli Stretti turchi delle portaerei. In proposito la Convenzione non contiene né una autorizzazione né un esplicito divieto. Una interpretazione sistematica del testo convenzionale dovrebbe tuttavia portare alla conclusione per la quale il transito di portaerei non è consentito. Si deve comunque ricordare che nel 1976 la Turchia ha consentito al transito attraverso gli Stretti della portaerei sovietica *Kiev*, abilitata al trasporto di 25-30 aerei a decollo verticale e di un pari numero di elicotteri. La nave era descritta dall'Unione Sovietica, nella notifica del passaggio inviata alla Turchia, come "incrociatore antisommergibili".

9. *Lo Stretto di Messina e gli altri stretti formati in parte da acque territoriali italiane*

Dopo aver descritto la normativa internazionale in tema di stretti conviene a questo punto analizzare lo *status* giuridico degli stretti formati, in tutto o in parte, da acque territoriali italiane.

Lo Stretto di Messina, che è stretto intensamente utilizzato per la navigazione internazionale ed è interamente compreso nelle acque territoriali italiane, rientra nella categoria degli stretti in cui vige, a norma della Convenzione di Montego Bay, il diritto di passaggio inoffensivo non sospensibile e non il passaggio in transito. Ciò comporta l'attribuzione di maggiori poteri allo Stato costiero, poiché non è consentito né il sorvolo né il transito in immersione per i sommergibili. Il 21 marzo 1985 lo Stretto di Messina è stato teatro di una collisione tra due petroliere: la *Patmos*, battente bandiera greca, e la *Castillo De Monte Aragon*, battente bandiera spagnola. Il grave inquinamento che ne è

seguito ha indotto il Ministro della marina mercantile, con apposito decreto del 28 marzo 1985, a sospendere per 45 giorni, a decorrere dal 3 aprile, la navigazione alle navi di stazza pari o superiore alle 10.000 tonnellate trasportanti prodotti petroliferi o altre sostanze nocive per l'ambiente. Con successivo decreto dell'8 maggio 1985 il traffico marittimo nello Stretto veniva disciplinato con l'indicazione delle rotte e l'introduzione del pilotaggio per determinate categorie di navi. Veniva infine interdetto il transito alle petroliere ed alle navi con carico nocivo per l'ambiente di stazza lorda pari o superiore alle 50.000 tonnellate.

La conformità al diritto internazionale dei due decreti, nella parte in cui viene interdetto il transito di determinate categorie di navi, è dubbia poiché negli stretti usati per la navigazione internazionale vige, a norma dell'art. 16 par. 4 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale, il diritto di passaggio inoffensivo non sospensibile (alla medesima disciplina sarà praticamente assoggettato lo Stretto quando la Convenzione di Montego Bay entrerà in vigore). Tra l'altro, mentre per il primo decreto, che ha sospeso temporaneamente il transito, si potrebbe forse invocare lo stato di necessità quale causa di giustificazione, non altrettanto può dirsi per il secondo che ha interdetto definitivamente il transito delle petroliere di un certo tonnellaggio.

Tra gli stretti usati per la navigazione internazionale sono altresì da menzionare le Bocche di Bonifacio, tra la Sardegna e la Corsica, ed il Canale di Corsica, tra la Corsica e l'Arcipelago Toscano, dove non esiste più una rotta di alto mare dopo che l'Italia e la Francia hanno esteso le acque territoriali a 12 miglia marine. Ambedue gli stretti, qualora Italia e Francia ratificassero la Convenzione di Montego Bay o qualora l'art. 37 di tale Convenzione fosse da considerare dichiarativo del diritto internazionale consuetudinario, dovrebbero essere assoggettati al regime del passaggio in transito. È da aggiungere che Italia e Francia hanno provveduto a delimitare le rispettive acque territoriali nelle Bocche di Bonifacio con un accordo concluso in data 28 novembre 1986.

Non è stretto in senso giuridico il Canale d'Otranto poiché esiste una rotta di alto mare al suo interno. Il Canale infatti è ampio 41 miglia e non è coperto dal mare territoriale degli Stati rivieraschi, benché l'Italia abbia esteso le acque territoriali a 12 miglia e l'Albania a 15. L'art. 36 della Convenzione di Montego Bay ribadisce che le disposizioni relative agli stretti usati per la navigazione internazionale non si applicano a quelli in cui esiste una rotta di alto mare.

10. *Le vie d'acqua artificiali*

Nelle vie d'acqua artificiali, come il Canale di Suez o quello di Panama, non vige in base al diritto consuetudinario il diritto di passaggio inoffensivo, non sospensibile, o il passaggio in transito, essendo tale disciplina peculiare per i soli stretti. Il diritto di navigare i canali artificiali, che in genere viene accordato a tutti gli Stati, trova la sua fonte in accordi internazionali *ad hoc* che sono stati conclusi in relazione alle più importanti fra tali vie di comunicazione (ad es., in relazione al Canale di Suez si veda la Convenzione di Costantinopoli del 1888; riguardo al Canale di Panama, si vedano i Trattati fra Stati Uniti e Panama conclusi nel 1903 e 1977).

11. *Gli Stati arcipelagici*

La Convenzione del 1982 ha introdotto, innovando sul punto rispetto al diritto preesistente, uno speciale regime per gli Stati e le acque arcipelagici. Ai sensi della Convenzione è uno Stato arcipelagico quello costituito interamente da uno o più arcipelaghi ed eventualmente da altre isole. Ove per arcipelago si intende un gruppo di isole, comprese porzioni di isole, le acque contigue e gli altri elementi naturali, le quali hanno le une con le altre rapporti così stretti da formare intrinsecamente un tutto geografico, economico o politico, o che storicamente siano considerate tali.

Da tali definizioni si ricava che non rientrano nello speciale

regime previsto dalla Convenzione gli arcipelaghi appartenenti a Stati formati da territori anche non insulari. Si pensi ad esempio al caso delle Isole Azorre, sotto sovranità portoghese.

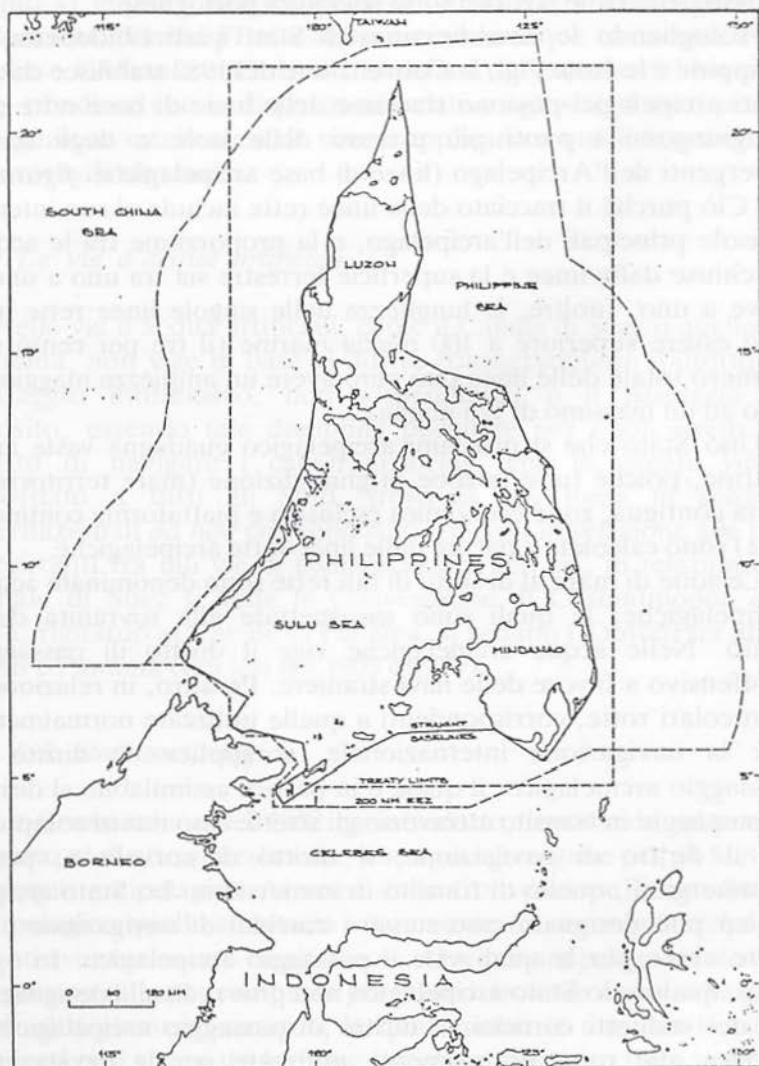
Accogliendo le rivendicazioni di Stati quali l'Indonesia, le Filippine e le Isole Figi, la Convenzione del 1982 stabilisce che gli Stati arcipelagici possono tracciare delle linee di base rette che congiungono i punti più estremi delle isole o degli scogli emergenti dell'Arcipelago (linee di base arcipelagiche: *figura n. 6*). Ciò purché il tracciato delle linee rette includa al suo interno le isole principali dell'arcipelago, e la proporzione tra le acque racchiuse dalle linee e la superficie terrestre sia tra uno a uno e nove a uno. Inoltre, la lunghezza delle singole linee rette non può essere superiore a 100 miglia marine (il tre per cento del numero totale delle linee può però avere un'ampiezza maggiore, fino ad un massimo di 125 miglia).

Uno Stato che si proclami arcipelagico guadagna vaste aree marine, poiché tutte le zone di giurisdizione (mare territoriale, zona contigua, zona economica esclusiva e piattaforma continentale) sono calcolate a partire dalle linee rette arcipelagiche.

Le zone di mare al di sotto di tali rette sono denominate acque arcipelagiche, le quali sono assoggettate alla sovranità dello Stato. Nelle acque arcipelagiche vige il diritto di passaggio inoffensivo a favore delle navi straniere. Peraltro, in relazione a particolari rotte, corrispondenti a quelle utilizzate normalmente per la navigazione internazionale, si applica un diritto di passaggio arcipelagico, il quale è in pratica assimilabile al diritto di passaggio in transito attraverso gli stretti: esso infatti comprende il diritto di navigazione, il diritto di sorvolo e, per i sommergibili, quello di transito in immersione. Lo Stato arcipelagico può designare esso stesso i corridoi di navigazione e le rotte aeree per le quali vale il passaggio arcipelagico. In ogni caso, qualora lo Stato arcipelagico non provveda alla designazione dei suddetti corridoi, il diritto di passaggio arcipelagico si applica alle rotte normalmente utilizzate per la navigazione internazionale.

Come si è detto precedentemente, la Convenzione del 1982 contemplando gli istituti dello Stato e delle acque arcipelagiche

Fig. n. 6: Linee di Base Arcipelagiche



FONTE: SCOVAZZI, FRANICALANCI, ROMANÒ, MONGARDINI, *Atlas of the Straight Baselines*, Milano, Giuffrè (1989)

ha senz'altro innovato rispetto al diritto preesistente. Tali istituti, dunque, costituivano al momento dell'adozione della Convenzione espressione di uno sviluppo progressivo del diritto internazionale. Peraltro, il largo grado di accettazione del regime in seno alla Conferenza lasciava presumere una prossima acquisizione dello stesso al diritto consuetudinario. Invero, negli anni successivi all'adozione della Convenzione si è assistito ad un moltiplicarsi di provvedimenti legislativi di singoli Stati i quali hanno tracciato linee rette arcipelagiche, ed accordato alle zone chiuse dalle rette lo *status* di acque arcipelagiche, in conformità alla Convenzione del 1982. È così possibile oggi affermare che con tutta probabilità l'istituto dello Stato arcipelagico è riconosciuto dal diritto internazionale generale. Occorre nondimeno sottolineare come in alcune situazioni la prassi statale si discosti dalle previsioni della Convenzione del 1982.

È questo il caso, ad esempio, delle Filippine che dal 1961 hanno tracciato linee rette arcipelagiche (*figura n. 6*) e che considerano le zone marine così racchiuse quali acque interne. Al momento della ratifica della Convenzione del 1982, le Filippine hanno dichiarato che "le disposizioni della Convenzione relative al passaggio arcipelagico attraverso corridoi di navigazione non annullano né pregiudicano la sovranità delle Filippine su tali corridoi" e che "il concetto di acque arcipelagiche è simile al concetto di acque interne, ai sensi della Costituzione delle Filippine, e sottrae gli stretti che collegano tali acque alla zona economica esclusiva o all'alto mare dai diritti di passaggio in transito delle navi straniere". La dichiarazione in parola ha sollevato le obiezioni di Bulgaria, Cecoslovacchia ed Unione Sovietica nelle quali si è rilevato come essa costituisca la manifestazione della volontà delle Filippine di violare la Convenzione.

È interessante notare che nella memoria presentata da Malta alla Corte Internazionale di Giustizia in occasione della controversia sulla delimitazione della piattaforma continentale tra questo Stato e la Libia, Malta ha allegato una mappa in cui l'arcipelago è chiuso da linee rette. Non è però dato sapere a quale titolo esse siano state tracciate e in particolare se Malta

rivendichi la natura di Stato arcipelagico. In proposito va ricordato che uno Stato può tracciare rette arcipelagiche solo se la proporzione tra le acque racchiuse e la superficie terrestre sia tra uno a uno e nove a uno. Ora questo non sembra essere il caso di Malta, perché tale Stato possiede una superficie terrestre di gran lunga superiore al corpo di acque racchiuse dalle rette congiungenti i punti più sporgenti delle isole maltesi, incluso lo scoglio di Filfla.

12. *La zona contigua e la zona archeologica*

Si definisce zona contigua una fascia marina adiacente al mare territoriale sulla quale lo Stato costiero può esercitare, anche sulle navi straniere, diritti di controllo necessari a prevenire o reprimere infrazioni alle sue leggi doganali, fiscali, sanitarie e d'immigrazione. Nella Convenzione di Ginevra del 1958 si prevede per la zona contigua una estensione massima di 12 miglia marine a partire dalla linea di base. La Convenzione di Montego Bay autorizza gli Stati ad istituire una zona contigua sino a 24 miglia marina. Poiché il mare territoriale può avere un'estensione fino a 12 miglia dalla linea di base, praticamente la zona contigua copre una fascia di mare adiacente di ulteriori 12 miglia marine. È ragionevole presumere che l'estensione della zona contigua a 24 miglia sia diritto internazionale consuetudinario e quindi gli Stati possano istituire zone di tale ampiezza indipendentemente dall'entrata in vigore della Convenzione di Montego Bay. Del resto, sono già una trentina gli Stati che hanno provveduto ad istituire una zona contigua di 24 miglia marine. Giova sottolineare che, a differenza di quanto avviene per le acque territoriali sulle quali si ha un'automatica estensione della sovranità dello Stato costiero, l'istituzione di una zona contigua è del tutto facoltativa ed è allo scopo necessaria una formale proclamazione dello Stato costiero.

In Italia l'estensione del mare territoriale a 12 miglia operata nel 1974 ha assorbito la zona contigua (prima infatti l'Italia aveva un mare territoriale di 6 miglia ed una zona contigua adiacente di ulteriori 6 miglia). L'art. 29 del Testo Unico delle disposizioni

legislative in materia doganale, introdotto con D.P.R. 16 dicembre 1977 n. 960, dispone che è sottoposta a vigilanza doganale la zona di mare che si estende fino al limite esterno delle acque territoriali.

È da chiedersi se non sia opportuno che l'Italia proceda alla istituzione di una zona contigua di 24 miglia, onde facilitare la prevenzione e repressione del contrabbando e di altre infrazioni, quali il traffico di stupefacenti e l'immigrazione clandestina. L'Italia si è finora astenuta dal proclamare una zona contigua di 24 miglia per il timore che l'istituzione della zona avrebbe innescato un processo analogo in altri Stati costieri del Mediterraneo, con possibile pregiudizio alla libertà di navigazione. È peraltro da rilevare che già altri Stati mediterranei hanno assunto iniziative in proposito. Si tratta in particolare di Malta (1978), del Marocco (1980), dell'Egitto (1983) e più recentemente della Francia: l'art. 9 della Legge francese del 31 dicembre 1987 ha infatti istituito una zona contigua di 24 miglia a partire dalle linee di base ai fini della repressione delle infrazioni doganali. La disposizione è stata adottata nell'ambito della lotta contro il traffico di droga.

Novità assoluta della Convenzione di Montego Bay è la possibilità, riconosciuta dall'art. 303, di istituire una zona archeologica. La zona può avere una estensione di 24 miglia dalle linee di base. In particolare, la Convenzione prevede che lo Stato costiero, al fine di controllare il commercio degli oggetti archeologici o storici, può presumere che la rimozione di tali oggetti dalla zona archeologica, senza la sua approvazione, risulti in una violazione delle sue leggi e regolamenti. Si vengono così a riconoscere allo Stato costiero diritti speciali di controllo e giurisdizione in ordine alla rimozione di oggetti di valore archeologico e storico oltre il mare territoriale e sino ad una distanza di 24 miglia dalle linee di base. La norma che prevede la zona archeologica lascia peraltro impregiudicati i diritti dei proprietari identificabili, le regole in materia di salvataggio e altre regole di diritto marittimo.

È da aggiungere che l'istituzione di una zona archeologica è del tutto facoltativa e richiede una formale proclamazione da parte dello Stato costiero.

Attualmente l'Italia non rivendica una zona archeologica. Pertanto la legislazione italiana sulla tutela del patrimonio storico ed archeologico si applica esclusivamente in relazione alle acque interne ed al mare territoriale. In materia viene in riferimento la legge del 1° giugno 1939 n. 1039, recante tutela delle cose di interesse artistico e storico, nonché, con specifico riferimento alle zone marine, il Decreto dei Ministri della marina mercantile e dei beni culturali in data 12 luglio 1989, "Disposizioni per la tutela delle aree marine di interesse storico, artistico e archeologico". Questo ultimo provvedimento dispone che il Ministero della marina mercantile, d'intesa con il Ministero per i beni culturali, concorra alla tutela in mare dei beni di cui alla l. n. 1039 del 1939, attraverso il personale militare delle Capitanerie di Porto. In particolare, si prevede l'utilizzazione dei mezzi navali ed aerei delle Capitanerie di Porto in funzione di vigilanza sulle aree marine, anche ai fini della prevenzione e della repressione di danneggiamenti e di furti.

Può destare qualche sorpresa la mancata istituzione da parte dell'Italia della zona archeologica. Ciò soprattutto in quanto in seno alla Terza Conferenza sul diritto del mare l'Italia si è battuta in favore del riconoscimento di poteri di giurisdizione dello Stato costiero relativamente al patrimonio storico giacente sull'intera piattaforma continentale. Inoltre, è da sottolineare che l'istituzione di una zona archeologica, nei limiti previsti dalla Convenzione del 1982, costituirebbe per il legislatore un mezzo idoneo all'attuazione dell'art. 9 della Costituzione, ai sensi del quale "la Repubblica tutela il patrimonio artistico e storico della Nazione".

13. *La piattaforma continentale*

Una norma di diritto internazionale consuetudinario formatasi nella seconda metà del corrente secolo attribuisce allo Stato costiero diritti sovrani, ai fini dell'esplorazione e sfruttamento delle risorse naturali, sulle zone del fondo e sottosuolo marino facenti parte della piattaforma continentale.

La prassi internazionale che ha portato alla cristallizzazione di una siffatta norma ha avuto origine col proclama del Presidente Truman, in data 28 novembre 1945, mediante il quale gli Stati Uniti d'America rivendicavano una esclusiva giurisdizione e controllo sulle risorse naturali della piattaforma continentale adiacente alle proprie coste. Il provvedimento adottato dagli Stati Uniti fu seguito negli anni successivi da analoghe pretese di vari Stati marittimi. Alcuni Stati, appartenenti all'area geografica dell'America Latina, si spinsero financo a rivendicare diritti esclusivi non solo sulla piattaforma ma altresì sulla colonna d'acqua sovrastante (c.d. mare epicontinentale). Mentre tali pretese di carattere estremo non furono all'epoca accolte dall'insieme della Comunità internazionale, l'istituto della piattaforma continentale costituì oggetto di un riconoscimento sul piano convenzionale nel quadro della Prima Conferenza sul diritto del mare del 1958. Al termine della Conferenza di Ginevra fu adottata una Convenzione *ad hoc*: la Convenzione di Ginevra del 1958 sulla piattaforma continentale.

Essa riconosce allo Stato costiero diritti sovrani sulla piattaforma continentale relativamente alla esplorazione e sfruttamento delle risorse naturali della stessa. Ove, per risorse naturali s'intendono sia le risorse minerarie (ad esempio idrocarburi) che le risorse biologiche sedentarie, cioè gli organismi che rimangono immobili sulla piattaforma o che si spostano rimanendo costantemente in contatto col fondo marino.

I diritti dello Stato costiero sulla piattaforma continentale sono esclusivi, nel senso che nessuno può svolgere attività di esplorazione o sfruttamento senza autorizzazione dello Stato costiero, ed automatici, non dipendono cioè da una espressa proclamazione.

Tali diritti non pregiudicano in alcun modo lo *status* giuridico delle acque sovrastanti la piattaforma, le quali rimangono assoggettate al regime dell'alto mare, né dello spazio aereo al di sopra di quelle acque. Da ciò consegue che le attività di esplorazione o sfruttamento della piattaforma, intraprese dallo Stato costiero o su sua autorizzazione, non devono risultare in una ingiustificabile interferenza con la libera navigazione e la pesca.

È inoltre riconosciuto agli Stati terzi il diritto di collocare sulla piattaforma continentale cavi (ad es. telefonici o telegrafici) e condotte (in particolare oleodotti), sotto riserva del diritto dello Stato costiero di prendere le misure ragionevoli per l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse della piattaforma e per la prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento da condotte. La Convenzione del 1982 prevede poi espressamente che il tracciato delle condotte da collocare sulla piattaforma continentale sia subordinato al consenso dello Stato costiero.

Per quanto concerne la delimitazione della piattaforma continentale in senso giuridico, il limite interno della stessa coincide con il confine esterno del mare territoriale. Più complessa risulta la definizione del limite esterno della piattaforma.

In proposito, la Convenzione di Ginevra del 1958 pone due criteri alternativi. Secondo un primo criterio, di carattere batimetrico, la piattaforma continentale si estende verso il largo sino al punto in cui la profondità delle acque sovrastanti raggiunge i 200 metri. La Convenzione contempla peraltro anche la possibilità di una estensione dei diritti esclusivi dello Stato costiero oltre il limite batimetrico dei 200 metri, ed in particolare, secondo il criterio della sfruttabilità, sino al punto in cui la profondità delle acque sovrastanti consente lo sfruttamento delle risorse naturali del suolo e sottosuolo marino. La previsione del criterio della sfruttabilità apre la strada a notevoli incertezze ai fini dell'individuazione del limite esterno della piattaforma continentale. Esso in pratica consente, a misura del progredire delle capacità tecnologiche dello Stato costiero, una corrispondente estensione delle zone marine comprese nella nozione giuridica di piattaforma continentale, e dunque soggette a diritti sovrani dello Stato stesso. Al riguardo, si è discusso se tale possibilità dovesse ritenersi pur sempre circoscritta alle aree marine corrispondenti alla piattaforma continentale in senso geologico o se al contrario il criterio della sfruttabilità consentisse una illimita estensione dei diritti dello Stato costiero, sino addirittura ad investire gli abissi oceanici.

La questione del limite esterno della piattaforma continentale è stata completamente ridefinita dalla Terza Conferenza sul

diritto del mare. A norma della Convenzione di Montego Bay, la piattaforma continentale (in senso giuridico) di uno Stato costiero comprende i fondi marini ed il relativo sottosuolo, al di là delle sue acque territoriali, fino a 200 miglia marine dalle linee di base a partire dalle quali è misurato il mare territoriale. Dunque la Convenzione di Montego Bay prevede che, indipendentemente da ogni considerazione di carattere geologico, la piattaforma continentale abbia comunque un'estensione minima di 200 miglia marine a partire dalle linee di base. Tale distanza potrà peraltro essere superata qualora lo Stato costiero abbia una piattaforma continentale, in senso geologico, più estesa. In quel caso, il limite esterno verrà a coincidere con il bordo del margine continentale, ciò purché non si superi il limite massimo di 350 miglia dalle linee di base oppure di 100 miglia dall'isobata dei 2.500 metri.

Nell'ipotesi, però, di sfruttamento della piattaforma continentale oltre le 200 miglia, il diritto esclusivo dello Stato costiero subisce un'importante limitazione: lo Stato costiero è tenuto a versare un contributo in danaro o in natura, calcolato in percentuale dei benefici ricavati dallo sfruttamento, alla Autorità dei fondi marini (vedi *infra*, par. 27), che dovrà provvedere ad un'equa distribuzione dei contributi raccolti fra gli Stati parti della Convenzione, tenendo conto degli interessi degli Stati in via di sviluppo, e specialmente di quelli meno avanzati o privi di litorale marittimo.

È importante ricordare che la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 5 giugno 1985 nel caso Libia/Malta ha ammesso che è diritto internazionale consuetudinario la regola secondo cui i diritti dello Stato costiero sul suolo e sottosuolo adiacente alle proprie coste si estendono fino a 200 miglia dalle linee di base, indipendentemente dalla presenza di una piattaforma continentale in senso geologico.

Un problema molto delicato è quello della delimitazione della piattaforma continentale tra Stati le cui coste si fronteggiano o sono adiacenti.

L'art. 6 della Convenzione di Ginevra sulla piattaforma continentale prevede che in tali casi la delimitazione vada

effettuata mediante accordo fra gli Stati interessati. La disposizione del 1958 stabilisce anche che in mancanza di accordo la linea di delimitazione fra gli Stati frontisti o limitrofi è data dalla linea mediana, cioè dalla linea i cui punti sono equidistanti dai punti più vicini delle linee di base di ciascuno di tali Stati. Il criterio della linea mediana, ai sensi dell'art. 6, va comunque corretto qualora nel caso concreto sussistano delle circostanze speciali, quali ad esempio la presenza di isole vicino alla costa dell'altro Stato. Salvo tale eccezione legata all'esistenza di circostanze speciali, la convenzione del 1958 indicava dunque un criterio preciso, di carattere geometrico, per la delimitazione della piattaforma continentale fra Stati frontisti o limitrofi.

Ma il criterio della linea mediana è stato considerato come non dichiarativo del diritto internazionale consuetudinario nella sentenza della Corte Internazionale di Giustizia relativa alla delimitazione della piattaforma continentale nel Mare del Nord (1969). La controversia oggetto del giudizio della Corte traeva origine dalla pretesa di Danimarca e Paesi Bassi di delimitare la piattaforma continentale con la Repubblica Federale Tedesca sulla base del criterio dell'equidistanza. In ragione della configurazione concava della costa tedesca sul Mare del Nord, il criterio dell'equidistanza avrebbe attribuito alla Repubblica Federale Tedesca una porzione eccezionalmente ristretta di piattaforma. Tale criterio, fu appunto considerato dalla Corte non conforme al diritto consuetudinario, e dunque non opponibile alla Repubblica Federale Tedesca che non aveva ratificato la Convenzione di Ginevra sulla piattaforma continentale.

Riprendendo nella sostanza i criteri individuati dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza del 1969, la Convenzione di Montego Bay stabilisce all'art. 83 che "la delimitazione della piattaforma continentale fra Stati frontisti o limitrofi è effettuata mediante accordo conformemente al diritto internazionale... in modo da pervenire ad una soluzione equa". In attesa della conclusione di un accordo definitivo, gli Stati interessati dovrebbero, secondo la Convenzione del 1982, cercare di concludere un accordo provvisorio, che non comprometta la delimitazione conclusiva. È da sottolineare che la

Convenzione del 1982 non indica un criterio che possa funzionare in mancanza di accordo fra le parti.

La Corte Internazionale di Giustizia ha in varie decisioni affermato che la regola per cui la delimitazione della piattaforma va effettuata mediante accordo, ed in modo da raggiungere una equa soluzione, è di diritto internazionale consuetudinario. Si tratta in particolare, oltre alla sentenza del 1969 sulla delimitazione della piattaforma continentale del Mare del Nord, delle seguenti decisioni: sentenza del 24 febbraio 1982 sulla delimitazione della piattaforma continentale fra Libia e Tunisia; sentenza tra Canada e Stati Uniti, in data 12 ottobre 1984, sulla frontiera marina nel Golfo del Maine; sentenza del 3 giugno 1985 sulla delimitazione della piattaforma continentale tra Libia e Malta. In materia, assumono altresì un notevole interesse alcune decisioni arbitrali, in particolare la decisione del Tribunale franco-britannico del 30 giugno 1977 sulla delimitazione della piattaforma continentale nella Manica e la decisione del 12 ottobre 1984 di un Tribunale arbitrale, composto da tre giudici della Corte Internazionale di Giustizia, sulla delimitazione della piattaforma continentale tra Guinea e Guinea Bissau.

Per quanto concerne la disciplina della piattaforma continentale italiana, il testo fondamentale in materia è costituito dalla legge 21 luglio 1967, n. 613. Ai fini di individuare l'estensione della piattaforma la legge n. 613 adotta gli stessi criteri della Convenzione di Ginevra del 1958 sulla piattaforma continentale, cioè l'isobata dei 200 metri ed il criterio della sfruttabilità. Ciò, si noti, benché l'Italia non abbia ratificato la Convenzione del 1958.

Quanto alla delimitazione della piattaforma con Stati frontisti, l'art. 1 par. 2 della citata legge precisa che essa debba essere effettuata mediante accordo. In attesa della conclusione di un accordo di delimitazione, permessi di prospezione e concessioni di coltivazione sulla piattaforma continentale italiana non sono rilasciati "se non al di qua della linea mediana tra la costa italiana e quella degli Stati che la fronteggiano". Anche il criterio della linea mediana è ripreso dalla Convenzione del 1958.

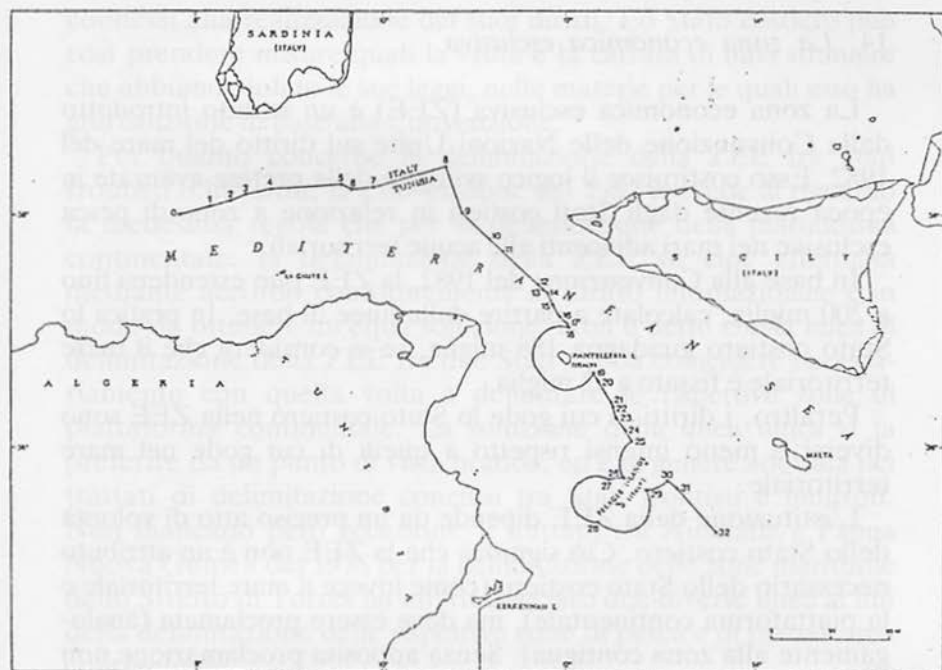
Al fine di delimitare la propria piattaforma continentale,

l'Italia ha concluso accordi con i seguenti Stati: Jugoslavia (accordo concluso l'8/1/1968 ed in vigore dal 21/1/1970); Tunisia (accordo del 20/8/1971, in vigore dal 16/12/1978); Spagna (accordo concluso il 19/2/1974 ed in vigore dal 16/11/1978); Grecia (accordo concluso il 24/5/1977 ed entrato in vigore il 21/11/1980).

In tutti questi accordi è stato applicato il criterio della linea mediana, con opportuni correttivi per tener conto della presenza di isole, anche se queste hanno, di regola, una propria piattaforma continentale. L'accordo con la Tunisia (*figura n. 7*) non risulta peraltro molto vantaggioso per l'Italia, poiché le isole di Pantelleria e Pelagie sono state "cerchiettate" (attribuendo loro una porzione di fondo marino di 13 miglia e addirittura di 12 miglia per l'isola di Lampione). Si è invece tenuto conto, al fine di tracciare la linea mediana di delimitazione, dell'isola tunisina di La Galite.

È ancora da delimitare la piattaforma continentale con Francia, Albania, Malta, Libia e Algeria. Con la Francia ebbero luogo dei negoziati agli inizi degli anni settanta. Tali negoziati furono interrotti ma sono stati succesivamente ripresi. Negoziati sono stati aperti anche con l'Albania. Tra l'altro la piattaforma continentale italiana sita di fronte a quella albanese sembra molto promettente sotto il profilo dei giacimenti di idrocarburi. Più complessa è la delimitazione della piattaforma continentale con Malta e Libia. Con Malta ha avuto luogo uno scambio di note verbali (nota verbale maltese del 31/12/1965 e nota di risposta italiana del 29/5/1970) in materia di sfruttamento delle aree entro l'isobata dei 200 metri, ma è ancora da effettuare la delimitazione definitiva, anche perché occorre tener conto dell'altro Stato interessato, la Libia. Come si è detto, il 5 giugno 1985 la Corte Internazionale di Giustizia ha aggiudicato la controversia fra Malta e Libia in merito alla delimitazione della piattaforma continentale tra i due Stati. Poiché la delimitazione libico-maltese toccava necessariamente gli interessi italiani, l'Italia ha chiesto di intervenire nel processo di fronte alla Corte. Benché la richiesta di intervento sia stata respinta, la Corte Internazionale di Giustizia, nel decidere il merito della contro-

Fig. n. 7: Delimitazione della Piattaforma Continentale fra Italia e Tunisia.



FONTE: CONFORTI, FRANCALANCI, *Atlante dei confini sottomarini*, Milano, Giuffrè (1979)

versia tra Malta e Libia, ha tenuto di fatto conto della richiesta italiana, in quanto non ha aggiudicato le porzioni di piattaforma su cui esistono pretese italiane.

14. *La zona economica esclusiva*

La zona economica esclusiva (ZEE) è un istituto introdotto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982. Esso costituisce il logico sviluppo delle pretese avanzate in epoca recente dagli Stati costieri in relazione a zone di pesca esclusive nei mari adiacenti alle acque territoriali.

In base alla Convenzione del 1982, la ZEE può estendersi fino a 200 miglia, calcolate a partire dalle linee di base. In pratica lo Stato costiero guadagna 188 miglia, se si considera che il mare territoriale è fissato a 12 miglia.

Pertanto, i diritti di cui gode lo Stato costiero nella ZEE sono diversi e meno intensi rispetto a quelli di cui gode nel mare territoriale.

L'istituzione della ZEE dipende da un preciso atto di volontà dello Stato costiero. Ciò significa che la ZEE non è un attributo necessario dello Stato costiero (come invece il mare territoriale e la piattaforma continentale), ma deve essere proclamata (analogamente alla zona contigua). Senza apposita proclamazione non si ha cioè zona economica esclusiva.

Nella ZEE lo Stato costiero gode di diritti esclusivi in materia di sfruttamento, gestione e conservazione delle risorse naturali, siano esse biologiche o non biologiche, esistenti sul fondo e sottofondo marino nonché nella colonna d'acqua sovrastante, e circa le altre attività dirette alla utilizzazione a fini economici della zona, quali la produzione di energia a partire dall'acqua, dalle correnti e dai venti. In tale zona lo Stato costiero ha altresì diritti di giurisdizione in relazione allo stabilimento e all'uso di isole e installazioni artificiali, in materia di ricerca scientifica marina e protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento.

Poiché tuttavia la ZEE non è oggetto di un diritto di sovranità territoriale dello Stato costiero, gli altri Stati continuano a fruire

in tale zona di talune libertà connesse al regime dell'alto mare, quali la libertà di navigazione, di sorvolo, e di posa di cavi e condotte sottomarine.

Nella ZEE lo Stato costiero è titolare di poteri di polizia connessi alla realizzazione dei suoi diritti. Lo Stato costiero può così prendere misure quali la visita e la cattura di navi straniere che abbiano violato le sue leggi, nelle materie per le quali esso ha giurisdizione in base alla Convenzione.

Per quanto concerne la delimitazione della ZEE fra Stati frontisti o limitrofi, la Convenzione dal 1982 prevede al riguardo la medesima regola che per la delimitazione della piattaforma continentale: la delimitazione della ZEE va cioè effettuata mediante accordo conformemente al diritto internazionale e in modo da ottenere un'equa soluzione. Non è detto che la linea di delimitazione della ZEE tra due Stati debba coincidere necessariamente con quella volta a delimitare le rispettive zone di piattaforma continentale. La soluzione della linea unica si fa preferire da un punto di vista pratico, ed è in genere adottata nei trattati di delimitazione conclusi tra Stati frontisti e limitrofi. Non mancano però eccezioni: il trattato tra Australia e Papua Nuova Guinea del 1978 per la delimitazione delle zone marittime nello Stretto di Torres ha infatti tracciato due diverse linee ai fini della delimitazione delle rispettive zone di pesca e di piattaforma continentale.

Come si è detto in precedenza, la ZEE costituisce un'innovazione introdotta dalla Convenzione del 1982. E peraltro da ritenere che essa costituisca già un istituto di diritto internazionale consuetudinario: ciò è stato espressamente affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza del 5 giugno 1985 sulla delimitazione della piattaforma continentale tra Libia e Malta. È del resto significativo che anche Stati i quali hanno osteggiato la Convenzione di Montego Bay hanno finito per istituire una propria ZEE. Un esempio particolarmente importante è costituito dagli Stati Uniti che nel 1983 hanno proclamato una ZEE di 200 miglia.

Quanto all'Italia, essa non ha provveduto ad istituire una propria ZEE. Più in generale, è da notare come il Mar

Mediterraneo sia sostanzialmente rimasto immune da misure di istituzione di zone economiche da parte degli Stati costieri. È al riguardo significativo che tanto la Spagna che la Francia, nell'istituire zone economiche esclusive nelle acque prospicienti le relative coste atlantiche, hanno escluso le coste mediterranee dalla applicazione di tali misure. La ragione che spiega tale peculiare situazione va individuata nei particolari problemi di delimitazione che l'istituzione a catena di ZEE in un mare semichiuso come il Mediterraneo verrebbe a determinare, e nella consapevolezza dei rischi che una generalizzata istituzione di ZEE nel Mediterraneo, con conseguente scomparsa di spazi di alto mare, potrebbe comportare per la navigazione marittima.

Gli unici provvedimenti di cui si ha notizia, e che si discostano dalla generale tendenza degli Stati mediterranei, provengono da Marocco ed Egitto. Il Marocco ha proclamato con un decreto dell'8 aprile 1981 una ZEE di 200 miglia di estensione. Non constano tuttavia misure di attuazione di tale provvedimento in riferimento alle coste mediterranee. Quanto all'Egitto, al momento della ratifica della Convenzione di Montego Bay, avvenuta il 26 agosto 1983, questo Stato ha dichiarato che da tale data avrebbe esercitato i diritti riconosciuti dalla Convenzione sulla zona economica esclusiva prospiciente le proprie coste del Mediterraneo e del Mar Rosso. Non risulta peraltro che l'Egitto abbia provveduto a delimitare la suddetta zona.

Come si è detto in precedenza, nella ZEE altrui sono garantiti i diritti di navigazione e sorvolo, senza distinzione alcuna tra mezzi militari e civili. Problemi sorgono invece per lo svolgimento di manovre militari. Durante la Terza Conferenza sul diritto del mare, taluni Stati proposero che le manovre militari nella ZEE dovessero essere autorizzate dallo Stato costiero. Ma tale proposta non venne accettata. Nelle acque territoriali altrui, le manovre militari sono, come si è visto nel paragrafo 5, espressamente vietate. Se gli Stati partecipanti alla Terza Conferenza sul diritto del mare avessero voluto escludere le manovre militari nella ZEE da parte di Stati diversi dallo Stato costiero lo avrebbero espressamente stabilito.

È dunque da ritenere che in base alla Convenzione di Montego

Bay l'esercizio di manovre militari può essere considerato come un legittimo esercizio dei principi della libertà dell'alto mare, richiamati dall'art. 58 della Convenzione.

Al momento della firma della Convenzione di Montego Bay taluni Stati (ad es. Brasile, Capo Verde ed Uruguay) hanno affermato in apposite dichiarazioni che manovre militari nella ZEE altrui sono interdette.

Al contrario, l'Italia nel firmare la Convenzione ha dichiarato che i diritti dello Stato costiero nella ZEE non includono quello di ottenere la notificazione delle manovre militari. Queste, secondo la dichiarazione italiana, possono essere effettuate senza che sia necessario ottenere il consenso dello Stato costiero.

15. *La ricerca scientifica marina sulla piattaforma continentale e nella ZEE: regime giuridico internazionale e regolamentazione interna*

Nel mare territoriale, lo svolgimento di attività di ricerca scientifica è subordinato al consenso dello Stato costiero.

Per quanto concerne le aree marine poste oltre le acque territoriali, il diritto internazionale marittimo vigente prima della conclusione delle Convenzioni di Ginevra del 1958 prevedeva che l'esercizio della ricerca scientifica fosse compreso nella libertà dell'alto mare. Tale regime di libertà ha subito significative restrizioni già ad opera della Convenzione di Ginevra sulla piattaforma continentale, che subordina al previo consenso dello Stato costiero lo svolgimento di attività di ricerca scientifica concernenti la piattaforma ed ivi intraprese.

La Convenzione di Montego Bay ha notevolmente esteso la portata della regola del previo consenso dello Stato costiero. In particolare, la Convenzione del 1982 prevede, agli artt. 245 e seguenti, un dettagliato regime per la ricerca scientifica. Alla base di tale regime sta il principio per il quale la ricerca scientifica marina nella ZEE e sulla piattaforma continentale è subordinata al consenso dello Stato costiero. Questo principio è peraltro applicato in modo diverso a seconda del tipo di ricerca scientifica

che si vuole intraprendere. Ai sensi della Convenzione, lo Stato costiero ha l'obbligo di accordare, in circostanze normali, il consenso alla realizzazione nella ZEE o sulla piattaforma continentale delle ricerche che hanno fini esclusivamente pacifici e sono condotte allo scopo di accrescere la conoscenza dell'ambiente marino nell'interesse dell'umanità intera (ricerca pura). Gli Stati costieri hanno invece il diritto di rifiutare, a loro discrezione, lo svolgimento di attività di ricerca che: a) hanno un'incidenza diretta sulle risorse naturali della ZEE o della piattaforma continentale; b) comportano la perforazione della piattaforma, l'uso di esplosivi o l'introduzione di sostanze nocive all'ambiente marino; c) prevedono la costruzione di isole o altre installazioni artificiali.

La Convenzione del 1982 non disciplina invece la ricerca di natura militare. Si tratta di una vera e propria lacuna. Ad ogni modo, ribadito che anche in questo caso vale il principio del consenso, alcuni ritengono che questo dovrebbe essere accordato qualora la ricerca abbia per oggetto attività che, non essendo oggetto di diritti sovrani dello Stato costiero, finiscono per ricadere nel principio della libertà dell'alto mare. Ma si tratta di tesi che molti Stati costieri ritengono inaccettabile per il fatto che la Convenzione fa riferimento a ricerche condotte per scopi esclusivamente pacifici, con la conseguenza che lo Stato costiero non avrebbe alcun obbligo di accordare il consenso a ricerche aventi natura militare.

Nella Convenzione di Montego Bay viene predisposta una particolareggiata disciplina per la richiesta e concessione del consenso, nonché per la sua revoca. Da precisare che in caso di inerzia dello Stato costiero (silenzio prolungatosi per oltre quattro mesi) di fronte ad una richiesta di condurre ricerche sulla sua piattaforma continentale o nella ZEE, il consenso si intende tacitamente accordato.

Il Ministero degli Affari Esteri ha predisposto in una nota del 9 luglio 1984 regole dettagliate in materia di ricerca scientifica sulla piattaforma continentale italiana. Si noti che tale regolamentazione, non avendo l'Italia proceduto all'istituzione di una ZEE, non trova applicazione relativamente alle attività di ricerca che

abbiano ad esclusivo oggetto le acque sovrastanti la piattaforma continentale, attività che rimangono assoggettate al regime di libertà.

Per quanto riguarda invece le attività di ricerca concernenti la piattaforma continentale in quanto tale, la nota distingue tra progetti di ricerca "aventi fini esclusivamente pacifici e lo scopo precipuo di accrescere la conoscenza scientifica dell'ambiente marino per beneficio dell'intera umanità" e altre categorie di ricerche, tra cui quelle che hanno un'incidenza diretta sulla risorse della piattaforma continentale o che comportino perforazioni o l'uso di esplosivi. Nel primo caso il consenso è normalmente accordato. Nel secondo invece ci si riserva la facoltà di rifiutarlo. Viene poi regolamentata la procedura per ottenere il consenso, la divulgazione dei risultati, la partecipazione italiana ai progetti di ricerca e la revoca del permesso di ricerca. Nella nota del Ministero degli Affari Esteri non viene preso in considerazione l'istituto del consenso tacito, né, d'altra parte, si fa espressa menzione delle ricerche di natura militare.

16. *Il regime dell'alto mare: la libertà dell'alto mare*

Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra sull'alto mare, "si intende per alto mare tutte le parti del mare non comprese nel mare territoriale o nelle acque interne di uno Stato". Questa definizione va oggi riveduta in ragione dell'avvento dei nuovi istituti della ZEE e delle acque arcipelagiche. Così l'art 86 della Convenzione del 1982 prevede che le disposizioni relative all'alto mare si applicano a tutte le parti del mare che non siano comprese nella ZEE, nelle acque interne o nelle acque arcipelagiche. Dunque, qualora lo Stato costiero abbia istituito una ZEE l'alto mare, *stricto sensu*, ha inizio a partire dal limite esterno della stessa. Nel caso in cui, invece, lo Stato costiero non abbia proclamato una propria ZEE, sono assoggettate al regime dell'alto mare le aree poste al di là del mare territoriale.

L'alto mare è aperto a tutti gli Stati, e nessuno può pretendere

di assoggettare alcuna parte di esso alla propria sovranità. Ogni Stato, costiero o privo di litorale marittimo, gode della libertà di utilizzare l'alto mare. Secondo l'art. 2 della Convenzione di Ginevra, la libertà dell'alto mare comporta in particolare:

- 1) la libertà di navigazione;
- 2) la libertà di pesca;
- 3) la libertà di posa di cavi e condotte sottomarini;
- 4) la libertà di sorvolo.

La Convenzione di Montego Bay ha aggiunto all'elenco, che comunque non è tassativo, la libertà di costruzione di isole artificiali ed altre installazioni permesse dal diritto internazionale, nonché quella di ricerca scientifica.

Ovviamente, tali libertà devono essere esercitate da ogni Stato in modo che ne sia consentito il godimento anche da parte di tutti gli altri Stati della comunità internazionale. Un ulteriore limite, non presente nella Convenzione di Ginevra ed introdotto da quella di Montego Bay, deriva dalla necessità di aver riguardo alle attività condotte nell'area internazionale dei fondi marini in base alla parte XI della Convenzione del 1982.

Ogni Stato, sia rivierasco che sprovvisto di litorale, ha il diritto di far navigare in alto mare navi battenti la propria bandiera. Le condizioni cui è subordinata l'attribuzione della bandiera sono determinate liberamente da ciascun Stato. Al riguardo, tuttavia, la Convenzione sull'alto mare del 1958 e quella di Montego Bay prescrivono che debba esistere un "legame sostanziale" (*genuine link*) fra lo Stato e la nave che batte la sua bandiera. In particolare, lo Stato deve esercitare effettivamente la sua giurisdizione e controllo, in materia tecnica, amministrativa e sociale, sulle navi nazionali. È dubbio se il requisito del legame sostanziale sia imposto anche dal diritto internazionale consuetudinario. Com'è noto, mentre alcuni Stati, fra cui è l'Italia (vedi gli artt. 143 e 144 del Codice della Navigazione) richiedono l'esistenza di un collegamento effettivo fra la nave e la comunità nazionale, altri (ad es. Panama, Liberia, Singapore) accordano assai facilmente la propria nazionalità alle navi. Ovviamente, nessuno di questi ultimi Stati ha ratificato la Convenzione sull'alto mare del 1958. È da aggiungere che il 7 febbraio 1986 è

stata adottata a Ginevra, nel quadro delle Nazioni Unite, una Convenzione sulle condizioni di registrazione delle navi. Questa Convenzione si propone di riaffermare e rafforzare il legame fra la nave e lo Stato della bandiera; essa ha peraltro avuto scarso seguito fra gli Stati.

Secondo una regola di diritto consuetudinario di antica origine, in alto mare le navi sono soggette alla esclusiva giurisdizione dello Stato della bandiera (art. 6 della Convenzione di Ginevra). Giova precisare al riguardo che ogni nave deve possedere una sola nazionalità. In particolare, la nave che batta la bandiera di due o più Stati è assimilata alla nave priva di nazionalità. Le navi prive di nazionalità non possono invocare la protezione di alcuno Stato ed in alto mare sono soggette all'autorità delle navi da guerra di tutti gli Stati.

La regola per cui in alto mare le navi sono sottoposte alla esclusiva giurisdizione dello Stato della bandiera è assoluta per quanto concerne le navi da guerra. Invero, l'art. 8 della Convenzione sull'alto mare (e l'art. 95 di quella di Montego Bay) dispone che "le navi da guerra in alto mare godono della completa immunità dalla giurisdizione di ogni Stato diverso da quello della bandiera". Per quanto concerne invece le navi private, il diritto internazionale prevede alcuni casi in cui è possibile un intervento anche nei confronti di navi straniere in alto mare.

17. *La pirateria e la tratta degli schiavi*

La prima ipotesi che viene in considerazione riguarda il diritto degli Stati di reprimere la pirateria. Una norma di diritto consuetudinario formatasi in epoca remota autorizza ogni Stato a catturare la nave pirata in alto mare, qualunque sia la nazionalità della nave e la cittadinanza dei pirati. La *ratio* della norma è evidente. Poiché il pirata esplica la sua attività in alto mare, al di fuori del controllo statale, si è inteso proteggere la sicurezza dei traffici marittimi attribuendo a qualsiasi Stato il potere di reprimere un'attività criminosa che finirebbe per mettere in

pericolo lo stesso principio della libertà dell'alto mare. La pirateria è dettagliatamente disciplinata nella Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare, la quale corrisponde sul punto al diritto internazionale consuetudinario. Ciò è confermato dal fatto che le disposizioni della Convenzione di Ginevra sono state riprese letteralmente nella Convenzione di Montego Bay (artt. 100-107).

L'art. 19 della Convenzione sull'alto mare prevede che ogni Stato, mediante le proprie navi da guerra o altre navi in servizio governativo, può catturare in alto mare o in ogni altro luogo non soggetto alla giurisdizione di alcuno Stato una nave o un aeromobile pirata, o una nave catturata in seguito ad atti di pirateria e che sia ancora sotto controllo dei pirati. I poteri attribuiti agli Stati sono ampi, poiché essi possono arrestare i colpevoli degli atti di pirateria e sequestrare i beni trovantisi a bordo. È da notare che la cattura può avvenire in alto mare o in luogo non soggetto alla giurisdizione di alcuno Stato, non nelle acque territoriali di altro Stato. Se la nave pirata si rifugia nelle acque territoriali, spetta allo Stato costiero prendere i provvedimenti di polizia necessari. L'art. 22 attribuisce poi agli Stati il potere di visitare, sempre in alto mare, la nave sospetta di darsi alla pirateria.

Data l'ampiezza dei poteri riconosciuti agli Stati in materia di repressione della pirateria, assume una importanza centrale la questione della definizione degli atti che costituiscono pirateria ai sensi del diritto internazionale. Tale definizione è data dalla Convenzione sull'alto mare all'art. 15, per il quale la pirateria consiste in uno dei seguenti atti: "1) Ogni atto illegittimo di violenza, di detenzione o depredazione commesso per fini privati dall'equipaggio o dai passeggeri di una nave o di un aeromobile privati e diretto: a) contro un'altra nave o aeromobile in alto mare o contro persone o beni a bordo degli stessi; b) contro una nave o aeromobile, delle persone o dei beni in territorio non soggetto alla sovranità di alcuno Stato; 2) Ogni atto di partecipazione volontaria all'utilizzazione di una nave o di un aeromobile, quando colui che lo commetta ha conoscenza di fatti che conferiscono alla nave o all'aeromobile il carattere di nave o

aeromobile pirata; 3) Ogni azione avente per scopo quello di incitare a commettere degli atti definiti ai comma 1 e 2 del presente articolo, ovvero intrapresa con l'intenzione di facilitarli".

Giova sottolineare che costituiscono pirateria ai sensi del diritto internazionale (c.d. pirateria *juris gentium*) soltanto atti compiuti in alto mare, nello spazio aereo internazionale o in altre zone non soggette alla giurisdizione di alcuno Stato (ad es. in Antartide). I medesimi atti, qualora compiuti nelle acque interne o territoriali, ovvero nello spazio aereo nazionale, non possono qualificarsi pirateria *juris gentium* e sono di esclusiva competenza dello Stato territoriale (c.d. pirateria per analogia).

Gli atti di pirateria possono essere compiuti soltanto da navi o aeromobili privati. Navi ed aeromobili da guerra non possono essere trattati quali navi o aeromobili pirata, anche se pongano in essere atti illegittimi di violenza o depredazione in alto mare. Ciò a meno che si tratti di navi o aeromobili sotto controllo di un equipaggio che si è ammutinato, nel qual caso esse vengono assimilate a navi o aeromobili privati.

Perché si abbiano atti di pirateria in alto mare occorre che siano coinvolte almeno due navi o due aeromobili o una nave ed un aeromobile (criterio c.d. delle due navi). Non costituisce dunque pirateria il semplice ammutinamento dell'equipaggio o il dirottamento di nave o aeromobile ad opera di persone a bordo. Altro punto che merita sottolineare è che gli atti di pirateria devono essere commessi "per fini privati". Non è invece richiesto l'*animus furandi*, cioè lo scopo di depredazione, come elemento specifico del crimine di pirateria. Gli atti in questione possono essere commessi anche per fini diversi dalla rapina, quale ad esempio la vendetta. Ciò che la Convenzione di Ginevra, parlando di "fini privati", ha inteso escludere è che possano costituire pirateria atti di violenza compiuti per fini politici. Le conseguenze sono rilevanti, specialmente per quanto concerne il terrorismo. Gli atti di terrorismo difficilmente potranno essere considerati pirateria, anche nell'ipotesi in cui siano soddisfatti tutti gli altri criteri dettati dalla Convenzione sull'alto mare. Il terrorismo viene infatti generalmente praticato per fini politici.

Non costituì dunque atto di pirateria il dirottamento dell'*Achille Lauro*, compiuto il 7 ottobre 1985 in acque internazionali da un gruppo di guerriglieri appartenenti al Fronte della Liberazione della Palestina. In tal caso fa innanzi tutto difetto il requisito delle due navi, essendo l'atto delittuoso compiuto da persone che si trovavano già a bordo della nave. In secondo luogo, lo scopo dell'attività criminosa fu di carattere politico.

Un precedente simile a quello dell'*Achille Lauro*, e parimenti non classificabile fra gli atti di pirateria, è quello del *Santa Maria*, transatlantico portoghese catturato da un gruppo di rivoltosi il 23 gennaio 1961, mentre era in navigazione nei Caraibi. La cattura avvenne ad opera di persone che si trovavano a bordo della nave e gli atti di violenza furono compiuti per fini politici, poiché i ribelli intendevano dimostrare contro il regime di Salazar allora al potere in Portogallo.

Nel diritto italiano, la pirateria è disciplinata dal Codice della Navigazione, che detta due distinte disposizioni: l'art. 1135 definisce il reato di pirateria; l'art. 1136 prende in considerazione la c.d. pirateria presunta.

Secondo l'art. 1135 costituisce pirateria la depredazione o la violenza a scopo di depredazione. L'*animus furandi*, cioè l'intenzione di commettere depredazione, è dunque nel nostro ordinamento un elemento essenziale del reato di pirateria. Gli atti di depredazione devono essere compiuti ai danni di un'altra nave o del relativo carico. Gli atti di violenza a scopo di depredazione devono essere compiuti contro persona imbarcata su altra nave. È dunque adottato il criterio delle due navi. L'art. 1135 non definisce il luogo in cui gli atti in questione devono verificarsi per essere considerati pirateria. Il problema, come si legge nella Relazione al Codice della Navigazione, fu lasciato volutamente insoluto. È dunque da ritenere che costituiscano pirateria gli atti elencati nella disposizione sia che vengano commessi nelle acque territoriali (ed in tal caso si versa in un'ipotesi di pirateria per analogia) sia che vengano effettuati in alto mare.

La successiva norma del Codice, l'art. 1136 contempla la ipotesi della nave sospetta di pirateria, punendo le persone

imbarcate su nave nazionale o straniera che: a) sia "fornita abusivamente di armi"; b) navighi senza essere munita delle carte di bordo. Ciò purché, come precisa la relazione al Codice della Navigazione, risulti che la nave si propone di commettere un atto di cui all'art. 1135. Convieni menzionare l'art. 1137 del Codice della Navigazione, che prevede la figura criminosa della "rapina ed estorsione sul litorale della Repubblica da parte dell'equipaggio". La specialità di tale reato, rispetto ad analoghe fattispecie previste dal Codice Penale, è costituita dal fatto che gli autori si servono della nave per l'impresa criminosa. Ciò, come si legge nella Relazione al Codice della Navigazione, ne "facilita l'esecuzione... e rende più difficile la difesa pubblica e privata". Pertanto è stata stabilita l'equiparazione, ai fini della pena, di tale reato alla pirateria. Anche in questo caso, si tratta di una ipotesi di pirateria per analogia.

In base all'art. 22 della Convenzione sull'alto mare, qualora una nave privata sia ragionevolmente sospettata di esser dedita alla tratta degli schiavi essa può essere abbordata in alto mare dalle navi da guerra di Stato straniero e sottoposta a visita. È da sottolineare che sebbene alcune leggi statali (quale quella britannica) equiparino la tratta degli schiavi alla pirateria, sul piano del diritto internazionale le due ipotesi sono del tutto distinte. In particolare, nei confronti della nave straniera impegnata nella tratta degli schiavi esiste soltanto un potere di arresto e di visita, e non invece, come per la nave pirata, una potestà di cattura. La *ratio* di tale differenziazione sta nel fatto che la tratta degli schiavi, in sé presa, non arreca alcun pregiudizio alla sicurezza dei traffici marittimi. Solo allo Stato della bandiera compete il diritto di procedere alla cattura della nave dedita alla tratta degli schiavi e all'arresto dei colpevoli (vedi per il diritto italiano l'art. 202 del Codice della Navigazione). Gli altri Stati possono soltanto riferire allo Stato della bandiera quanto risulta dalla visita. D'altra parte, ogni Stato ha un preciso obbligo giuridico di prendere misure atte ad impedire e punire il trasporto di schiavi da parte di navi battenti la sua bandiera. Si aggiunga che secondo l'art. 13 della Convenzione di Ginevra sull'alto mare lo schiavo che trovi rifugio su altra nave, ad es. nel corso della visita, riacquista *ipso facto* la libertà.

18. *Il diritto di inseguimento*

Una ulteriore eccezione alla regola per cui le navi in alto mare sono sottoposte alla esclusiva giurisdizione e controllo dello Stato della bandiera è rappresentata dal diritto di inseguimento. In virtù di una norma di diritto internazionale consuetudinario, codificata dall'art. 23 della Convenzione di Ginevra, lo Stato costiero ha il diritto di inseguire e catturare in alto mare le navi straniere che abbiano violato le sue leggi in zone sottoposte alla propria giurisdizione. L'inseguimento può essere esercitato esclusivamente da navi e aeromobili da guerra ovvero da altre navi ed aeromobili destinati a servizio pubblico ed autorizzati a tale effetto (in questo secondo caso è necessario, ai sensi dell'art. 111 della Convenzione di Montego Bay, che la nave o l'aeromobile rechino dei simboli esteriori che li rendano chiaramente identificabili).

Il diritto dello Stato costiero di inseguire navi straniere in alto mare sussiste qualora siano soddisfatte particolari condizioni.

In primo luogo, l'inseguimento deve aver inizio quando la nave straniera, o una delle sue imbarcazioni, si trova nelle acque interne o arcipelagiche o territoriali oppure nella zona contigua, nella ZEE o nelle acque sovrastanti la piattaforma continentale. Ovvio che nel caso di nave nella zona contigua, nella ZEE, o nelle acque sovrastanti la piattaforma continentale, l'inseguimento potrà essere esercitato dallo Stato costiero esclusivamente in relazione a violazioni dei particolari diritti riconosciuti allo Stato stesso in tali zone.

In secondo luogo, l'inseguimento può essere iniziato soltanto dopo che si sia intimato alla nave straniera di arrestarsi, mediante un segnale visivo o sonoro dato a distanza tale da poter essere percepito dalla nave.

In terzo luogo, occorre che l'inseguimento sia non interrotto. Nel caso di interruzione, ad esempio per temporanea avaria della nave inseguitrice, esso non può essere lecitamente ripreso. È controverso se il requisito in esame richieda che la nave inseguitrice mantenga un contatto visivo con l'imbarcazione inseguita, o se sia sufficiente un contatto radar. La Convenzione

prevede che un inseguimento iniziato da un aeromobile possa essere continuato da parte di altro aeromobile o nave. Non è invece espressamente contemplata dalla Convenzione la fattispecie della continuazione da parte di una nave dell'inseguimento iniziato da altra nave. È peraltro da presumere che tale modalità di esercizio del diritto di inseguimento sia ammessa, purché l'inseguimento sia non interrotto.

Il diritto di inseguimento cessa qualora la nave inseguita si rechi nelle acque territoriali dello Stato di cui batte la bandiera o di uno Stato terzo.

19. *L'intervento in alto mare in caso di incidente marittimo che possa causare un inquinamento*

La prassi più recente denota l'avvenuta formazione di una norma di diritto internazionale generale per la quale lo Stato costiero è legittimato ad intervenire in alto mare, nei confronti di navi straniere, allo scopo di prendere le misure necessarie a prevenire o eliminare i pericoli di inquinamento derivanti da un incidente. Tale prassi si è sviluppata a partire dall'intervento delle autorità britanniche nei confronti della petroliera liberiana *Torrey Canyon*. Nel marzo 1967 la nave si incagliò in acque internazionali in prossimità delle coste inglesi, e da una falla apertasi nello scafo si riversarono in mare notevoli quantità di greggio. Allo scopo di ridurre l'inquinamento, che minacciava seriamente le coste, le autorità britanniche bombardarono il relitto, così da provocare la combustione del petrolio rimasto a bordo.

Due anni dopo l'incidente della *Torrey Canyon* fu adottata, nel quadro dell'Organizzazione Marittima Internazionale, la Convenzione di Bruxelles del 29 novembre 1969 sull'intervento in alto mare nel caso di incidenti che comportino o possano comportare inquinamento da idrocarburi. L'art. 1 della Convenzione autorizza le parti contraenti a prendere in alto mare le misure necessarie per prevenire, attenuare o eliminare i pericoli gravi ed imminenti che siano determinati per le loro coste da un

inquinamento da idrocarburi derivante da un incidente marittimo. Tali misure, precisa la Convenzione, possono essere prese soltanto nei confronti delle navi private, e non quindi delle navi da guerra e delle altre navi di Stato destinate esclusivamente a servizio governativo. Nel 1973 fu concluso a Londra un Protocollo diretto ad estendere il potere di intervento, riconosciuto dalla Convenzione di Bruxelles, anche al caso di inquinamento accidentale da sostanze diverse da idrocarburi. L'Italia è parte contraente tanto della Convenzione quanto del Protocollo. Da aggiungere che sul piano regionale è stato concluso con specifico riferimento al Mar Mediterraneo il Protocollo di Barcellona del 16 febbraio 1976 sulla cooperazione nella lotta all'inquinamento da idrocarburi e da altre sostanze nocive in caso di urgenza, anch'esso ratificato dall'Italia. Sul piano interno, la procedura da seguire allo scopo di attuare l'intervento in alto mare in caso di sinistri ed avarie a navi battenti bandiera straniera, che causino o possano causare inquinamento, è regolata dal D.P.R. n. 504 del 27 maggio 1978.

La Convenzione di Montego Bay afferma all'art. 221 che le sue disposizioni non pregiudicano in alcun modo "il diritto che hanno gli Stati, in virtù del diritto internazionale, tanto convenzionale quanto consuetudinario, di prendere e fare applicare al di là del mare territoriale delle misure proporzionate ai danni che hanno effettivamente subito o di cui sono minacciati al fine di proteggere il loro litorale o gli interessi connessi, compresa la pesca, contro l'inquinamento o una minaccia di inquinamento derivante da un incidente marittimo, o da atti legati a tale incidente, da cui si possano ragionevolmente attendere delle conseguenze dannose". È da sottolineare come la Convenzione riconosca la natura consuetudinaria del diritto in parola.

20. Le trasmissioni dall'alto mare non autorizzate

Innovando rispetto al diritto preesistente, la Convenzione del 1982 consente misure di autorità su navi straniere in alto mare anche nell'ipotesi in cui queste siano impiegate per trasmissioni

non autorizzate, cioè per trasmissioni radiofoniche o televisive diffuse verso il grande pubblico in violazione dei regolamenti internazionali. In particolare, si prevede all'art. 109 che possano procedere all'arresto della nave o delle persone responsabili di tali attività (ed al sequestro delle relative attrezzature) non soltanto lo Stato della bandiera della nave, ma anche lo Stato del quale i responsabili hanno la nazionalità nonché gli Stati nei quali le suddette trasmissioni sono ricevute o le cui radiocomunicazioni sono disturbate.

21. La repressione del traffico di stupefacenti

Non è invece stato riconosciuto dalla Convenzione di Montego Bay un potere di intervento in alto mare nei confronti di nave straniera dedita al traffico di narcotici o sostanze psicotrope. In acque internazionali, una nave dedita al traffico di droga può essere fermata da una nave straniera solo con il consenso dello Stato della bandiera. L'art. 108 della Convenzione del 1982 dispone un generico dovere di cooperazione fra gli Stati al fine della repressione del traffico di stupefacenti in alto mare. Inoltre, tale norma prevede che ogni Stato il quale ha ragione di pensare che una nave battente la sua bandiera sia dedita al traffico di droga possa richiedere la cooperazione di altri Stati per reprimere tale attività.

Neppure la recente Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, adottata a Vienna il 20 dicembre 1988, contempla poteri di interferenza su navi straniere in alto mare senza il consenso dello Stato della bandiera. L'art. 17 organizza peraltro un sistema per facilitare la concessione del consenso. In particolare, si prevede che uno Stato parte, il quale abbia ragionevoli motivi di sospettare che una nave di altro Stato contraente sia dedita al traffico di stupefacenti, possa notificare tale circostanza allo Stato della bandiera e chiedere ad esso l'autorizzazione a prendere adeguate misure nei confronti della nave sospetta. A questo proposito, è previsto dall'art. 17 che ogni Stato parte alla Convenzione debba

designare una autorità competente a ricevere e a decidere sulle richieste, provenienti da altri Stati contraenti, di autorizzazione all'intervento su navi nazionali sospette di traffico di stupefacenti. Tale designazione è notificata, a cura del Segretario Generale delle Nazioni Unite, ad ogni altro Stato contraente. La Convenzione del 1988 prefigura inoltre la stipulazione di accordi regionali, che sarebbero quanto mai opportuni nelle aree maggiormente interessate al traffico di droga.

22. La legittima difesa in alto mare

Nei paragrafi precedenti si è provveduto ad illustrare le ipotesi in cui, in presenza di determinati presupposti, è tradizionalmente riconosciuto dal diritto internazionale consuetudinario un potere di interferire su navi straniere in alto mare (pirateria, tratta degli schiavi, diritto di inseguimento), quelle per cui una regola siffatta si è recentemente affermata (intervento in caso di incidenti che possano causare un inquinamento), ed infine altre fattispecie in relazione alle quali si prospetta la possibilità di addivenire al riconoscimento di un analogo diritto di interferenza su navi straniere (trasmissioni radiotelevisive non autorizzate, traffico di stupefacenti).

A parte queste particolari ipotesi, proprie del diritto del mare, misure di carattere coercitivo possono essere adottate nei confronti di navi straniere in alto mare qualora si verifichino i presupposti della legittima difesa, ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Tale norma, che sarà oggetto di dettagliata analisi in una successiva parte del volume (Parte III, par. 4), accorda il diritto di legittima difesa allo Stato che sia vittima di un "attacco armato". È da ritenere che ciò si verifichi non soltanto quando sia attaccato il territorio di uno Stato, ma altresì quando oggetto dell'attacco siano beni costituenti espressione della sovranità statale, quali navi da guerra ed aeromobili in alto mare. Occorre ricordare al riguardo l'art. VI del trattato NATO, il quale definisce la nozione di attacco armato ai fini dell'applicazione del meccanismo di legittima difesa collettiva previsto

dall'art. V. Ai sensi di tale disposizione, per attacco armato contro una o più parti si intende, *inter alia*, un attacco "contro le forze, le navi o gli aeromobili di una delle Parti" che si trovino nell'area di applicazione del Trattato.

C'è da chiedersi se giustifichi una reazione in legittima difesa un attacco contro navi mercantili o aeromobili civili. Muovendo dalla nozione tradizionale di attacco armato si dovrebbe pervenire ad una risposta negativa. È peraltro da sottolineare che l'art. 3 della risoluzione 3314-XXIX dell'Assemblea dell'ONU sulla definizione di aggressione comprende, fra gli atti da qualificare come aggressione, anche l'attacco armato contro la flotta mercantile o l'aviazione civile di uno Stato. La disposizione, che fu inserita su proposta degli Stati che dipendono dal mare per i propri rifornimenti (Giappone), si innesta in una corrente di pensiero volta ad ampliare il diritto di legittima difesa. Da notare come l'art. 3 della Risoluzione sulla definizione di aggressione giustificerebbe la reazione in legittima difesa in caso di attacco contro la flotta di uno Stato, e non invece nell'ipotesi di attacco contro una singola nave o aeromobile.

23. Il blocco pacifico e la quarantena

Alla luce delle norme della Carta delle Nazioni Unite in tema di divieto della forza e di legittima difesa vanno valutati anche gli istituti del blocco pacifico e della c.d. quarantena.

Si definisce blocco pacifico il provvedimento di blocco attuato in tempo di pace. Prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, il blocco pacifico era generalmente considerato una legittima misura di autotutela nei confronti dell'autore di un illecito internazionale. Un importante caso di blocco pacifico si ebbe nel 1902, quando la Gran Bretagna, la Germania e l'Italia bloccarono le coste del Venezuela al fine di indurre tale Stato a pagare il proprio debito estero. Secondo la maggioranza degli autori che si occuparono della materia in epoca anteriore alla Carta, il blocco pacifico, a differenza di quello disposto in tempo di guerra (vedi *infra*, Parte IV, Cap. 3, par. 4), non può essere attuato contro Stati terzi, ma soltanto contro le navi dello Stato nei cui confronti il blocco è stabilito.

Dopo l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, il blocco pacifico è da ritenere illegittimo, in quanto costituisce una violazione dell'art. 2 par. 4, e a meno che esso non si giustifichi a titolo di legittima difesa. Il blocco può anche costituire un atto di aggressione, come è provato dalla risoluzione sulla definizione dell'aggressione, la quale fa riferimento al "blocco dei porti o della costa di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato".

La quarantena marittima fu attuata dagli Stati Uniti nel 1962, nel quadro della crisi di Cuba. Com'è noto, nel 1962 l'Unione Sovietica cercò di installare missili a lunga gittata sull'isola di Cuba. Gli Stati Uniti ritennero che l'installazione dei missili costituisse una minaccia alla propria sicurezza. Al fine di bloccare il trasporto via mare di ogni materiale da utilizzare per l'installazione, il 23 ottobre 1962 il Presidente Kennedy proclamò la quarantena, in virtù della quale le navi sovietiche e di altra nazionalità dirette verso Cuba sarebbero state assoggettate a visita, allo scopo di accertare che non trasportassero materiale vietato. Nel caso in cui l'accertamento avesse dato esito positivo, la proclamazione presidenziale stabiliva che la nave potesse essere indirizzata verso altra destinazione, o catturata in caso di non obbedienza al relativo ordine.

La quarantena marittima proclamata dagli Stati Uniti si caratterizzò, rispetto al blocco, per il fatto di essere volta ad impedire il trasporto di una particolare categoria di beni. Inoltre, a differenza di quanto avviene nel caso del blocco, la quarantena fu diretta solo contro le navi in navigazione verso i porti dello Stato costiero e non invece nei riguardi di quelle provenienti dagli stessi. La quarantena marittima proclamata dagli Stati Uniti costituì una violazione del principio della libertà dell'alto mare. In generale, la legalità di misure di quarantena marittima, come di quelle di blocco pacifico, è difficilmente conciliabile con le norme della Carta delle Nazioni Unite che vietano il ricorso alla forza. Ciò a meno che nel caso concreto non possano ritenersi esistenti i presupposti di cui all'art. 51 in tema di legittima difesa.

24. Misure di polizia per impedire aiuti agli insorti

Nel corso della rivoluzione algerina, la Francia istituì una zona di sorveglianza marittima nel Mediterraneo, la quale copriva vaste zone di alto mare. La Francia rivendicò, all'interno di tale zona, il diritto di visitare ogni nave privata, allo scopo di verificare che la stessa non trasportasse armi o munizioni destinate agli insorti algerini. Un elevato numero di navi, appartenenti a varie nazionalità, fu in effetti assoggettato a visita in alto mare (nel 1956, ad es., furono visitate più di 4.000 navi), ed alcune di esse vennero dirottate nei porti algerini.

È dubbia la liceità delle misure adottate dalla marina da guerra francese. La guerra d'Algeria non costituì un conflitto armato internazionale, bensì un conflitto interno. Non può dunque ritenersi che la Francia abbia agito esercitando il diritto, spettante ai belligeranti, di visitare le navi neutrali in alto mare, allo scopo di accertare che esse non trasportino contrabbando. Tali misure avrebbero potuto essere lecitamente adottate solo qualora vi fosse stato riconoscimento di belligeranza (*recognition of belligerency*), poiché in tal caso la guerra civile viene equiparata, agli effetti giuridici, ad un conflitto internazionale (vedi *supra*, Parte I, Cap. 1, par. 5).

Alcuni autori hanno affermato, sulla base del precedente algerino, che uno Stato possa esercitare misure di polizia su navi straniere in alto mare (arresto, visita, cattura della nave) anche nel caso in cui sia in corso al suo interno una guerra civile, ed allo scopo di prevenire aiuti di natura logistica agli insorti. Tale affermazione non pare tuttavia tenere in dovuto conto il fatto che i provvedimenti adottati nei confronti di navi straniere dalla marina francese hanno provocato proteste da parte di un largo numero di Stati, che hanno qualificato detti provvedimenti come violazioni del principio della libertà dell'alto mare.

La liceità della zona di sorveglianza marittima istituita durante la guerra d'Algeria fu contestata di fronte ai tribunali interni francesi, nel quadro di azioni per il risarcimento dei danni, conseguenti a visite o catture di navi, intentate dai relativi proprietari od armatori. Le corti francesi ritennero le controver-

sie non giudicabili in quanto attinenti alle relazioni internazionali dello Stato. I casi discussi di fronte ai tribunali francesi presentano tuttavia elementi di interesse, ai fini della individuazione del fondamento giuridico invocato per giustificare l'azione intrapresa dal Governo francese. Così nel caso del *Duizar*, nave italiana fermata in alto mare, il Ministro della Difesa francese affermò che il fermo della nave italiana costituiva una misura di legittima difesa. La sentenza pronunciata sulla causa dal Tribunale Amministrativo di Parigi preferì qualificare il provvedimento adottato dalla marina francese come "misura di polizia", piuttosto che quale esercizio del diritto di legittima difesa.

25. *La lotta al terrorismo marittimo*

Come si è visto in un precedente paragrafo (*supra*, n. 17) il dirottamento dell'*Achille Lauro*, avvenuto nell'ottobre del 1985, aveva dimostrato come vi fossero delle lacune nel diritto internazionale, poiché in caso di incidenti del genere non potevano essere applicate le tradizionali norme sulla repressione della pirateria. A seguito di un'iniziativa dell'Italia, l'Assemblea delle Nazioni Unite, nel quadro della risoluzione sul terrorismo adottata in data 9 dicembre 1985, invitò l'Organizzazione Marittima Internazionale (OMI) a "studiare il problema del terrorismo a bordo o contro navi, allo scopo di fare raccomandazioni sulle misure appropriate" da adottare. Nel marzo 1988 fu convocata dall'OMI una conferenza diplomatica, tenutasi a Roma, la quale si concluse con l'adozione di una Convenzione per la repressione dei reati contro la sicurezza della navigazione marittima e di un Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale.

Con i due trattati, analogamente a quanto avviene per altre convenzioni in materia di terrorismo internazionale si vuole impedire che il colpevole si sottragga alla punizione mediante la fuga in uno Stato non interessato a punirlo. A tal fine, si pone a carico di ogni Stato contraente, sul cui territorio si trovi il

presunto autore di atti di terrorismo, l'obbligo di punirlo ovvero di estradarlo verso altri Stati (principio *aut dedere aut punire*: vedi l'art. 10 par. 1 della Convenzione). Le parti hanno altresì l'obbligo di prendere tutte le misure necessarie per impedire la preparazione di attacchi terroristici. Così delineati i tratti fondamentali del regime previsto nei due testi convenzionali, occorre adesso soffermare l'attenzione sull'ambito e sui presupposti di applicazione di ciascuno di essi.

La Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la navigazione marittima non copre qualsiasi categoria di nave, poiché essa non trova applicazione quando il fatto terroristico abbia per oggetto navi da guerra, comprese quelle in servizio ausiliario, nonché quelle adibite a fini di dogana o polizia. Inoltre, è necessario un qualche elemento di internazionalità perché la Convenzione di Roma possa trovare applicazione. La nave oggetto di un fatto terroristico deve navigare al di là delle acque territoriali o, se è nel mare territoriale, provenire da acque internazionali o dalle acque territoriali di uno Stato straniero adiacente (art. 4). Alla navigazione effettiva in acque internazionali è equiparato il piano di navigazione verso tali acque della nave che si trovi nel proprio mare territoriale: anche tale caso rientra nella sfera di applicazione della Convenzione. La Convenzione del 1988 non dà una definizione di "terrorismo marittimo", ma ha previsto, all'art. 3, tutta una serie di fattispecie criminoso relativamente alle quali essa trova applicazione: cattura e presa di controllo violento di una nave; atti di violenza contro persone che si trovino a bordo, quando l'atto sia suscettibile di compromettere la sicurezza della navigazione; distruzione di una nave o danneggiamento della stessa tale da compromettere la sicurezza della navigazione; collocamento di ordigni capaci di distruggere la nave; distruzione o danneggiamento grave dei servizi relativi alla navigazione marittima; comunicazione di informazioni false, così da mettere in pericolo la sicurezza della navigazione marittima; uccisione o ferimento di una persona in connessione con uno dei fatti criminali di cui sopra. Si provvede altresì a punire il tentativo, l'istigazione o la minaccia di compiere uno dei reati testé elencati.

Quanto al Protocollo, esso si applica alle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale (art. 1 par. 1). Dunque, *a contrario*, il Protocollo non copre le installazioni fisse site sul fondo marino sottostante le acque interne o territoriali, né quelle giacenti oltre la piattaforma continentale, cioè sui fondi marini internazionali. Quanto però alle piattaforme site sul letto delle acque interne o territoriali, il Protocollo trova applicazione nel caso in cui l'autore dell'infrazione venga a trovarsi in uno Stato diverso da quello costiero (art. 1 par. 2). Il Protocollo non trova neppure applicazione in relazione alle piattaforme non adibite a fini economici, come quelle militari o quelle destinate a scopi di pura ricerca scientifica.

La Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la navigazione marittima entrerà in vigore dopo che sia stata ratificata da 15 Stati. Il Protocollo sulle piattaforme fisse, invece, potrà entrare in vigore soltanto dopo l'entrata in vigore della Convenzione, e quando avrà raggiunto tre ratifiche od adesioni. Da notare che il Protocollo è aperto alla ratifica o adesione solo degli Stati che siano già parti della Convenzione. Si è dunque voluto evitare che uno Stato potesse diventare parte del Protocollo senza essere vincolato dalla Convenzione. In data 26 gennaio 1990 l'Italia ha ratificato tanto la Convenzione di Roma quanto il Protocollo.

La Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima ed il Protocollo sulle piattaforme fisse rappresentano senz'altro un passo avanti nella lotta al terrorismo. Peraltro, non si può non rilevare come i testi convenzionali adottati nel 1988 lascino irrisolti alcuni gravi problemi.

Il primo riguarda la questione se sia lecito intervenire con la forza contro navi straniere in alto mare in mano a terroristi, o sulle installazioni fisse situate sulla piattaforma continentale di uno Stato straniero, allo scopo di soccorrere i propri cittadini in pericolo di vita.

Il secondo consiste nel determinare fino a che punto Convenzione e Protocollo siano applicabili agli atti di violenza imputabili ad un'organizzazione statale. Dovrebbe essere pacifico che gli

atti commessi nel corso di operazioni belliche, anche se contrari al diritto internazionale, sono disciplinati dalle norme relative ai conflitti armati e non dai due strumenti adottati nel 1988. Ma il dubbio sorge per quanto riguarda il cosiddetto terrorismo sponsorizzato da Stati. Un emendamento del Kuwait, volto ad inserire una norma *ad hoc*, non fu accolto dalla Conferenza di Roma. Ciononostante si potrebbe affermare che Convenzione e Protocollo trovino applicazione in relazione ad atti terroristici imputabili a Stati, o di cui uno Stato sia comunque tenuto responsabile. Infatti la Convenzione ed il Protocollo precisano che commette un'infrazione chiunque tenga un comportamento sanzionato dalle norme incriminatrici dei due strumenti.

Un terzo problema, non affrontato dalla Convenzione e dal Protocollo del 1988, è se gli Stati possano entrare in trattative con i terroristi mentre la nave o la piattaforma sono sotto il loro controllo.

Infine, la Convenzione ed il Protocollo non affrontano il grave problema di stabilire regole per il risarcimento dei danni derivanti dagli atti di terrorismo marittimo.

26. *Le zone di identificazione aerea*

Fra le libertà dell'alto mare riveste un ruolo molto importante la libertà di sorvolo. Questa libertà, si noti, trova applicazione non solo nello spazio aereo al di sopra dell'alto mare, ma anche in relazione allo spazio atmosferico sovrastante la ZEE o la zona contigua di uno Stato costiero o territori non soggetti alla sovranità di alcuno Stato (ad es. l'Antartide).

Lo spazio aereo sovrastante l'alto mare e le altre aree appena indicate (c.d. spazio aereo internazionale) è aperto alla libera utilizzazione da parte degli aerei, sia civili che militari, di tutti gli Stati.

Nella prassi più recente sono peraltro emerse pretese di alcuni Stati marittimi (Stati Uniti, Canada, Francia) dirette ad istituire, lungo le proprie coste, delle "zone di identificazione aerea", che si estendono per decine di miglia nello spazio aereo sovrastante

l'alto mare (o la ZEE dello Stato costiero). In generale, gli Stati costieri richiedono agli aerei che entrano in tali zone, e che si dirigono verso il loro territorio, di identificare sé stessi e di fornire alle autorità territoriali informazioni relative al volo. Si può anche ritenere che dette zone di identificazione aerea siano ammesse dal diritto internazionale, ma solo nella misura in cui costituiscano esercizio del diritto di uno Stato di stabilire ragionevoli condizioni per l'ingresso nel suo territorio, soprattutto al fine di proteggere la sua sicurezza. La notevole estensione che esse vengono sovente ad avere potrebbe essere giustificata dalle elevate velocità oggi raggiunte da taluni tipi di aeromobili. Ne consegue, peraltro, che non è invece ammissibile la pretesa, avanzata da alcuni Stati, di assoggettare alle procedure di identificazione gli aerei stranieri che non siano diretti verso il territorio dello Stato costiero ma si limitino al passaggio laterale nella zona.

27. I fondi marini internazionali

Il suolo e sottosuolo marino siti oltre il limite esterno della piattaforma continentale, e le risorse ivi esistenti, sono stati proclamati "patrimonio comune dell'umanità". Il principio fu solennemente affermato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella risoluzione n. 2749-XXV del 17 dicembre 1970, contenente una "Dichiarazione dei principi che regolano il letto marino e il fondo oceanico, e relativo sottosuolo, oltre i limiti della giurisdizione nazionale". Ai sensi di tale atto, l'utilizzazione dei fondi marini posti oltre la giurisdizione degli Stati (fondi marini internazionali) deve avvenire esclusivamente a fini pacifici e l'esplorazione e sfruttamento delle risorse ivi esistenti deve essere effettuata nell'interesse dell'umanità intera, tenendo conto in modo particolare dei bisogni dei Paesi in via di sviluppo. A questo proposito, si precisa che si dovrà assicurare una equa ripartizione fra tutti gli Stati dei proventi delle attività di utilizzazione economica dei fondi marini internazionali.

La risoluzione 2749-XXV demandava la concreta attuazione di tali principi ad un regime internazionale, da stabilire mediante un

trattato generalmente accettato, che prevedesse un apposito meccanismo istituzionale.

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare delinea un siffatto regime nella parte XI, la quale vuole appunto costituire l'espressione sul piano convenzionale del principio, solennemente riaffermato all'art. 136, per cui i fondi marini oltre la giurisdizione nazionale sono il patrimonio comune dell'umanità.

In particolare, secondo la Convenzione del 1982, i fondi marini dovrebbero essere sottoposti alla giurisdizione dell'Autorità internazionale dei fondi marini, una costituenda organizzazione internazionale composta dai seguenti organi principali: Assemblea, Consiglio, Segretariato e Impresa. Lo sfruttamento dovrebbe avvenire in base al c.d. regime parallelo ed avere come protagonisti sia gli Stati (e le imprese da essi patrocinate) sia l'Autorità internazionale dei fondi marini, che agisce tramite l'Impresa (eventualmente quest'ultima può associare i Paesi in via di sviluppo). Ove intendano sfruttare il fondo marino, gli Stati e le imprese da essi patrocinate devono sottoporre all'Autorità un progetto che copra due siti minerari: uno sarà sfruttato dall'Autorità tramite l'Impresa; l'altro dallo Stato o impresa richiedente (c.d. sistema parallelo). Allo scopo di mettere in grado l'Impresa dei fondi marini di provvedere allo sfruttamento delle risorse minerarie, è previsto a carico degli Stati contraenti un obbligo di trasferimento delle necessarie tecnologie. Tale trasferimento è a titolo oneroso.

I titolari delle licenze di sfruttamento rilasciate dall'Autorità dovranno pagare a quest'ultima diritti e contributi. I profitti ricavati dallo sfruttamento dei fondi marini tramite l'Impresa, ed i contributi erogati dai titolari delle licenze, dovrebbero essere devoluti a beneficio dell'intera umanità, con particolare riguardo agli Stati in via di sviluppo ed ai popoli stanziati su territori non autonomi.

Benché non ancora entrata in vigore, la Convenzione di Montego Bay è già un punto di riferimento per l'attività sui fondi marini. Infatti, al termine della Terza Conferenza sul diritto del mare sono state adottate due importanti risoluzioni. Con la prima si è provveduto ad istituire una "Commissione preparato-

ria dell'Autorità internazionale dei fondi marini e del Tribunale internazionale sul diritto del mare". Questa Commissione, della quale sono membri gli Stati che hanno ratificato o firmato la Convenzione di Montego Bay, ha il compito primario di elaborare le regole e procedure necessarie al futuro funzionamento dell'Autorità dei fondi marini e del Tribunale sul diritto del mare.

Alla Commissione preparatoria è stata altresì affidata l'importante funzione di procedere all'attuazione della II risoluzione adottata dalla Conferenza sul diritto del mare, la quale ha dettato regole per individuare gli Stati e le imprese che possono, in attesa dell'entrata in vigore della Convenzione, qualificarsi per aver titolo di "investitori pionieri".

La registrazione in qualità di investitori pionieri attribuisce il diritto esclusivo di esplorazione di determinate aree di fondi marini, nonché una sorta di prelazione nell'attribuzione delle licenze di sfruttamento dei siti minerari. Taluni Stati (India, Francia, Giappone, Unione Sovietica) hanno già ottenuto la registrazione quali investitori pionieri.

Come si è detto, sono membri a pieno titolo della Commissione preparatoria gli Stati che hanno ratificato o firmato la Convenzione del 1982. Possono altresì partecipare ai lavori della Commissione in qualità di osservatori gli Stati che, pur non avendo firmato la Convenzione, hanno sottoscritto l'Atto finale della Terza Conferenza sul diritto del mare. L'Italia ha partecipato attivamente ai lavori della Commissione, prima in qualità di osservatore e, dopo la firma della Convenzione, come membro di pieno diritto. È da osservare che l'Italia, nel firmare la Convenzione di Montego Bay, ha affermato che le parti della Convenzione che hanno per oggetto lo sfruttamento dei fondi marini "contengono considerevoli difetti e manchevolezze ai quali si deve porre rimedio mediante l'adozione da parte della Commissione preparatoria di appropriate norme, regole e procedure". Dichiarazioni di analogo contenuto sono state poste agli atti, al momento della firma della Convenzione, da altri Stati occidentali quali Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, nonché dalla Comunità Europea.

In generale le disposizioni della Convenzione in materia di sfruttamento dei fondi marini hanno incontrato l'opposizione dei paesi industrializzati. Alcuni di essi, quali gli Stati Uniti, la Repubblica Federale Tedesca e la Gran Bretagna, hanno ritenuto, in ragione della predetta opposizione, di non firmare neppure la Convenzione. Gli Stati Uniti hanno rifiutato qualsiasi forma di partecipazione ai lavori della Commissione preparatoria, a differenza di Gran Bretagna e Repubblica Federale Tedesca che vi prendono parte a titolo di osservatori.

Il sistema farraginoso predisposto dalla Convenzione e l'incertezza circa la sua entrata in vigore hanno indotto gli Stati detentori di tecnologie capaci di sfruttare i fondi marini a promulgare leggi per lo sfruttamento unilaterale. Tali Stati sono nell'ordine: Stati Uniti (28/6/1980); Repubblica Federale Tedesca (16/8/1980); Regno Unito (28/7/1981); Francia (23/12/1981); Giappone (20/7/1982); Unione Sovietica (17/4/1982); Italia, che ha provveduto all'emanazione della legge n. 41 del 20 novembre 1985, recante "norme sull'esplorazione e coltivazione delle risorse minerali dei fondi marini". Gli Stati interessati allo sfruttamento dei fondi marini hanno concluso successivi accordi allo scopo di evitare sovrapposizioni fra le aree oggetto dei permessi rilasciati in base alle diverse leggi nazionali. Un primo accordo fu stipulato nel 1982 da Stati Uniti, Repubblica Federale Tedesca e Francia. Il 3 agosto 1984 fu concluso un secondo accordo (denominato *Provisional Understanding*) per impedire che fossero accordati, in virtù delle varie leggi nazionali, permessi di esplorazione e sfruttamento aventi ad oggetto la medesima area. Sono parti contraenti di tale accordo Belgio, Francia, Giappone, Italia, Repubblica Federale Tedesca, Olanda, Regno Unito e Stati Uniti. Con la conclusione del *Provisional Understanding* sono dunque stati risolti i problemi di sovrapposizione esistenti fra gli Stati industrializzati dell'occidente. Rimaneva tuttavia aperta la possibilità di accavallamenti con le aree oggetto di attività mineraria da parte dell'Unione Sovietica. Nel 1986, l'Unione Sovietica, la Francia, l'India ed il Giappone, cioè i quattro Stati candidati a divenire investitori pionieri, trovarono un accordo sulla ripartizione delle aree di

relazione alle quali presentare domanda di registrazione alla Commissione preparatoria. Infine, un accordo del 14 agosto 1987 concluso da Belgio, Canada, Italia, Olanda ed Unione Sovietica, accompagnato da scambi di note in pari data fra Unione Sovietica e Stati Uniti e fra Unione Sovietica e Regno Unito (c.d. *New York Agreement*) ha definitivamente risolto ogni problema di sovrapposizione fra gli Stati operanti nel settore dello sfruttamento minerario dei fondi marini internazionali. L'intesa dell'agosto 1987 è particolarmente importante in quanto costituisce un accomodamento fra gli Stati che non hanno firmato la Convenzione di Montego Bay, ed hanno deciso di operare unilateralmente, ed i quattro Stati che hanno ottenuto la registrazione in qualità di investitori pionieri da parte della Commissione preparatoria.

La legge n. 41, sopra citata, prevede che cittadini ed enti italiani o società aventi sede in Italia si dedichino ad attività di prospezione, esplorazione o coltivazione delle risorse minerali dei fondi marini internazionali. Mentre per la semplice attività di prospezione non sono necessari permessi, questi sono richiesti per le attività di esplorazione e coltivazione. I permessi sono rilasciati, dietro pagamento di un diritto, dal Ministro dell'Industria, di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e quello della Marina Mercantile. La legge dispone altresì l'istituzione, presso il Ministero dell'Industria, di un organo tecnico, che ha il compito di rendere i pareri necessari: il Comitato tecnico consultivo per i fondi marini. Con D.P.R. n. 200 dell'11 marzo 1988 sono state emanate disposizioni di attuazione della legge n. 41: in particolare è da sottolineare che tale provvedimento richiede che ogni domanda per il rilascio di permessi in base alla legge 41 sia accompagnata da una valutazione dell'impatto ambientale del progetto.

È da precisare che la legge n. 41 prevede che siano riconosciuti i permessi rilasciati all'estero, purché provenienti da Stati che assicurano la reciprocità. Degno di rilievo è che la legge n. 41 ha non solo istituito una moratoria (divieto di iniziare attività di coltivazione prima del 1 gennaio 1988), ma, come detto nell'art. 1, ha anche "carattere transitorio in vista dell'entrata in vigore

per l'Italia di una Convenzione internazionale relativa alla medesima materia conclusa nell'ambito della Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare".

La legge italiana sui fondi marini dispone altresì che una quota dei profitti derivanti dall'attività di coltivazione sia destinata ai paesi in via di sviluppo. A questo fine, il titolare del permesso di coltivazione è tenuto a corrispondere allo Stato italiano il 3,75 per cento del valore medio di mercato del minerale estratto dai fondi marini.

Con le tre caratteristiche menzionate (moratoria dell'inizio della coltivazione, transitorietà della legge e destinazione di una quota dei profitti ai Paesi in via di sviluppo) la Legge n. 41 si uniforma ai punti qualificanti che contraddistinguono le legislazioni in materia di sfruttamento unilaterale adottate dagli altri Stati industrializzati. Tali caratteristiche dovrebbero porre lo Stato italiano al riparo dall'accusa di aver adottato un atto legislativo non rispettoso del principio secondo cui i fondi marini sono patrimonio comune dell'umanità.

Peraltro, gli Stati in via di sviluppo contestano la legittimità delle leggi nazionali sullo sfruttamento dei fondi marini. Secondo tali Stati, il principio del patrimonio comune dell'umanità vieterebbe ogni attività di esplorazione e sfruttamento dei fondi marini che non si svolga nel quadro del sistema previsto dalla Convenzione del 1982 e dalla risoluzione II sugli investimenti pionieri. In altri termini, solo la Commissione preparatoria o l'Autorità dei fondi marini, quando costituita, potrebbero autorizzare attività di utilizzazione mineraria del letto marino posto oltre la giurisdizione degli Stati. La stessa Commissione preparatoria ha adottato risoluzioni, presentate dai Paesi in via di sviluppo, nelle quali si è provveduto a condannare le iniziative assunte in base alle leggi nazionali sui fondi marini. Merita in particolare ricordare due risoluzioni, rispettivamente del 30/8/1985 e del 10/4/1986, le quali furono adottate a seguito del rilascio da parte delle autorità nazionali di Stati Uniti, Repubblica Federale Tedesca e Gran Bretagna di permessi di esplorazione dei fondi marini internazionali. Ambedue le risoluzioni condannano ogni iniziativa unilaterale in materia di esplorazione e

sfruttamento dei fondi marini, ed in particolare i permessi rilasciati dai suddetti Stati, che sono qualificati "assolutamente illegali" e privi di ogni effetto giuridico. È peraltro da sottolineare che le risoluzioni in parola sono state adottate dalla Commissione preparatoria con l'opposizione dell'intero gruppo degli Stati occidentali membri della Commissione.

28. Il regime della pesca marittima e la tutela degli interessi italiani

La regolamentazione della pesca nelle acque interne e nel mare territoriale è di esclusiva competenza dello Stato costiero, in quanto ente sovrano su tali zone marine. L'accesso alla pesca nelle acque interne e territoriali è dunque riservato alle navi che battono la bandiera dello Stato costiero, a meno che questo lo accordi mediante specifici trattati anche a navi di altre nazionalità.

Nel mare territoriale, le navi da pesca straniere godono del diritto di passaggio inoffensivo. Ciò purché, come è precisato dall'art. 19 par. 2 lett. i) della Convenzione di Montego Bay, esse non pongano in essere durante il passaggio "alcuna attività di pesca".

In conformità ai principi del diritto internazionale, l'art. 221 del Codice della Navigazione dispone che "la pesca nel mare territoriale è riservata ai cittadini italiani, e alle navi da pesca nazionali, salvo speciali convenzioni internazionali".

Qualora uno Stato abbia proclamato una ZEE, esso ha in tale zona diritti sovrani in relazione allo sfruttamento, gestione e conservazione delle risorse ittiche. In base alla Convenzione del 1982, i diritti dello Stato costiero sono finalizzati all'obiettivo dello sfruttamento ottimale delle risorse biologiche della ZEE. Sul punto, però, le disposizioni della Convenzione non sono dichiarative del diritto consuetudinario. In particolare, è stabilito che lo Stato costiero debba determinare, in base ai dati scientifici di cui dispone, il volume massimo delle catture che di ogni specie possono effettuarsi in un certo periodo di tempo senza provocare un eccessivo sfruttamento (c.d. TAC: *total allowable catch*). Nel caso che lo Stato rivierasco non abbia la capacità di effettuare

l'intero volume di catture ammissibili, esso dovrà, in virtù della Convenzione di Montego Bay, autorizzare mediante accordo altri Stati a sfruttare il *surplus*. Al riguardo, la Convenzione stabilisce che nell'autorizzare l'accesso di altri Stati alle risorse ittiche della zona, lo Stato costiero deve tener conto di tutte le circostanze rilevanti, ed in ispecie dell'importanza che dette risorse presentano per la sua economia ed altri interessi nazionali, degli speciali diritti riconosciuti dalla Convenzione agli Stati privi di litorale, dei bisogni degli Stati vicini in via di sviluppo nonché della necessità di salvaguardare gli interessi degli Stati i cui cittadini hanno praticato abitualmente la pesca nella zona ovvero hanno contribuito alla ricerca e identificazione degli *stock*. L'accesso di altri Stati alle risorse ittiche della ZEE può essere subordinato dallo Stato costiero al pagamento di corrispettivi in denaro e all'osservanza di particolari condizioni, quali fra l'altro lo svolgimento di ricerche scientifiche da parte delle navi straniere, l'imbarco sulle stesse di nazionali dello Stato costiero in qualità di osservatori o apprendisti, lo scarico del pescato nei porti locali, la costituzione di imprese comuni, il trasferimento di tecnologie nel settore della pesca e della ricerca applicata. In ogni caso, le navi straniere che siano ammesse a pescare nella ZEE devono osservare le disposizioni dello Stato costiero relative alla conservazione delle risorse biologiche.

Come si è detto precedentemente, nella ZEE lo Stato costiero gode dei poteri di polizia connessi alla salvaguardia dei propri diritti. Per quanto concerne in modo specifico la materia della pesca, l'art. 73 della Convenzione di Montego Bay stabilisce che lo Stato costiero può adottare tutte le misure necessarie ad assicurare il rispetto dei provvedimenti da esso emanati in conformità alla Convenzione, ivi compreso l'abbordaggio, l'ispezione o il sequestro delle navi straniere e la proposizione di un'azione giudiziaria di fronte ai propri tribunali. La Convenzione pone tuttavia dei limiti ai poteri repressivi dello Stato costiero. Innanzi tutto, questo è tenuto a notificare prontamente allo Stato della bandiera ogni misura di sequestro o detenzione di navi straniere. Inoltre, lo Stato costiero deve procedere senza indugio

al rilascio della nave sequestrata, e alla liberazione del suo equipaggio, allorchando sia stata fornita una cauzione o altra adeguata garanzia. È altresì stabilito che le pene comminate dallo Stato costiero per la violazione delle norme relative alla pesca non possono comprendere l'imprigionamento o alcuna forma di punizione corporale.

Un problema a parte è quello dell'accesso alla pesca nelle acque di uno Stato membro della Comunità Europea da parte delle navi di altri Stati membri. Conformandosi ai principi generali del diritto comunitario, l'art. 2 par. 1 del Regolamento n. 101 del 19 gennaio 1976 del Consiglio delle Comunità Europee stabilisce che nelle acque sottoposte alla sovranità o alla giurisdizione di ciascuno degli Stati membri delle Comunità Europee debba vigere la libertà di accesso allo sfruttamento delle risorse ittiche per tutte le navi battenti la bandiera di altro Stato membro. Tale principio subisce tuttavia allo stato attuale notevoli deroghe.

In particolare, in relazione alle acque territoriali il principio del libero accesso della navi da pesca comunitarie non trova oggi giorno spazio alcuno. Invero, l'art. 6 del regolamento n. 170 del 25 gennaio 1983 del Consiglio delle Comunità Europee autorizza tutti gli Stati membri, fino al 31 dicembre 1992, ad istituire zone di pesca di 12 miglia di estensione dalle linee di base, riservate ai propri nazionali, con esclusione dei cittadini e delle navi di altri Stati comunitari. L'Italia si è avvalsa di tale facoltà con il Decreto del Ministro della Marina Mercantile del 29 novembre 1984, che ha provveduto a riservare ai cittadini e alle navi italiane la pesca entro le 12 miglia marine, calcolate dalla linea di base esistente lungo le coste continentali ed insulari dello Stato.

Per quanto concerne la pesca nelle zone marine poste al di là del mare territoriale, con risoluzione del Consiglio delle Comunità Europee del 3 novembre 1976 venne deciso che, a partire dal 1° gennaio 1977, gli Stati membri avrebbero esteso le loro zone di pesca fino a 200 miglia dalle linee di base. Ciò limitatamente all'Oceano Atlantico, al Mare del Nord e al Mar Baltico, con

esclusione del Mar Mediterraneo. Contemporaneamente, iniziò una politica di *phasing out*, cioè di progressiva esclusione dalle zone di pesca comunitarie delle navi degli Stati non appartenenti alla Comunità. Quanto alle navi da pesca di Stati membri, in linea di principio esse godono — al di là della fascia costiera delle 12 miglia — del libero accesso alle zone di pesca comunitarie. La pesca in tali zone è comunque regolamentata dal Consiglio delle Comunità Europee, ai fini della protezione e gestione delle risorse ittiche. In particolare, il Consiglio fissa annualmente il TAC per le specie suscettibili di un eccessivo sfruttamento. I TAC vengono poi ripartiti per quote fra gli Stati membri.

Uno speciale regime vale per un'area situata al largo delle Isole *Shetland* e *Orkney*. In essa, la pesca è consentita soltanto ad un numero limitato di battelli britannici, francesi, tedeschi e belgi.

Un regime transitorio è poi stato stabilito in seguito all'adesione di Spagna e Portogallo alla Comunità. Gli articoli 156 e seguenti del Trattato di adesione della Spagna, concluso nel 1985, prevedono che l'accesso alle zone di pesca comunitarie sia limitato a 300 battelli spagnoli, nominativamente indicati in apposito elenco, dei quali non più di 150 possono esercitare simultaneamente la propria attività. Inoltre, i battelli spagnoli sono esclusi dalla pesca nel Mare del Nord e nel Baltico. Siffatte misure transitorie troveranno applicazione sino all'anno 2002. Per quanto riguarda il Portogallo, il numero di battelli portoghesi ammessi a pescare nelle zone di pesca comunitarie è fissato annualmente dal Consiglio delle Comunità Europee. Analogamente, spetta al Consiglio stabilire ogni anno il numero di navi appartenenti ad altri Stati membri abilitate a pescare nelle zone di pesca di Spagna e Portogallo.

In alto mare, vige la libertà di pesca a favore di tutti gli Stati. Questa libertà è accompagnata dall'obbligo di ogni Stato di prendere, nei confronti delle proprie navi e dei suoi cittadini, le misure che siano necessarie per assicurare la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare (art. 117 della Convenzione di Montego Bay). La Convenzione del 1982 contempla altresì un obbligo di cooperazione tra gli Stati ai fini della conservazione e della gestione delle risorse biologiche: in particolare, è prevista la

creazione di organizzazioni, competenti in materia di pesca, a livello regionale e sub-regionale.

Negli anni passati, sono state concluse diverse convenzioni multilaterali dirette a stabilire forme di cooperazione ai fini della conservazione delle risorse ittiche esistenti in particolari aree marine, quali la Convenzione del 1982 sulla pesca d'alto mare nel Pacifico del Nord, emendata nel 1978, la Convenzione del 1970 sulla cooperazione multilaterale nelle peschiere dell'Atlantico Nord-occidentale e quella del 1980 sulla cooperazione nelle peschiere dell'Atlantico Nord-orientale.

Per l'Italia la pesca marittima assume un notevole rilievo economico e sociale. Basti pensare che la flotta italiana è quella che effettua il maggior numero di catture nel Mar Mediterraneo. In passato, l'Italia ha concluso diversi accordi bilaterali con Stati rivieraschi del Mediterraneo al fine di assicurare alla sua flotta l'accesso alle peschiere poste sotto la sovranità o la giurisdizione di tali Stati. Particolare importanza hanno avuto in quel contesto gli accordi bilaterali stipulati con la Jugoslavia, a partire dal 1949, e con la Tunisia, dal 1963. Peraltro, gli ultimi accordi con tali Stati sono da tempo estinti. Del resto, poiché la Comunità Economica Europea ha oggi competenza in materia di pesca marittima, solo le istituzioni comunitarie hanno il potere di concludere nuovi accordi di pesca. In relazione al Mar Mediterraneo le iniziative assunte dalla CEE si sono tuttavia rivelate infruttuose (solo accordo applicabile, in parte, al Mediterraneo è quello stipulato in data 25 febbraio 1988 con il Marocco).

Oltremodo delicata è la questione della pesca nel Canale di Sicilia, tradizionalmente esercitata dai pescherecci italiani, specialmente da quelli provenienti dai porti siciliani. A partire dagli anni '60 si sono verificati numerosi incidenti con la Tunisia, che hanno avuto come conseguenza la cattura di battelli italiani, la loro confisca, la condanna dell'equipaggio a pene detentive o la comminazione di forti ammende. Talvolta è stato fatto uso delle armi da fuoco da parte delle autorità tunisine, contro battelli che tentavano di sfuggire alla cattura, e si sono verificate perdite di vite umane. La liceità dell'uso della forza da parte dello Stato costiero dipende innanzi tutto dalla bontà del titolo vantato. Se

impiegata contro battelli che pescano in alto mare, la forza è senz'altro illecita e lo Stato della bandiera può intervenire per evitare la cattura. Misure di polizia possono essere impiegate in zone dove lo Stato costiero ha diritti esclusivi di pesca, purché la forza impiegata sia confinata nei limiti della necessità e proporzionalità e siano rispettati elementari principi umanitari. Occorre così domandarsi se la Tunisia possa vantare diritti esclusivi di pesca in zone del Canale di Sicilia.

La Tunisia non ha istituito una vera e propria ZEE ma una semplice zona di pesca, delimitata secondo criteri di carattere batimetrico, e che si estende oltre la linea mediana tra la costa italiana e la costa tunisina. In taluni punti, la zona di pesca tunisina lambisce le isole italiane del Canale di Sicilia. La zona di pesca, istituita nel 1951, è stata ribadita in successive disposizioni. Essa è stata contestata dalla Libia, anche dinnanzi alla Corte Internazionale di Giustizia in occasione della controversia sulla piattaforma continentale fra i due Stati (vedi *supra*, par. 13). Ma è da chiedersi se la zona di pesca tunisina sia opponibile all'Italia. Non esiste alcun accordo tra Italia e Tunisia circa la ripartizione delle zone di pesca nel Canale di Sicilia. L'Italia nei tre accordi di pesca conclusi con la Tunisia, rispettivamente nel 1963, 1971, e 1976, ha riconosciuto la zona di pesca tunisina. Ma tali accordi, incluso quello del 1976, si sono estinti. La tesi italiana parte dalla premessa secondo cui essa ha operato il riconoscimento della zona di pesca tunisina solo nell'ambito dei tre menzionati accordi. Non vi sarebbe dunque stata acquiescenza. Il riconoscimento era inoltre condizionato da un vincolo sinallagmatico. Infatti, gli Italiani potevano, in base ai menzionati accordi, esercitare attività di pesca nelle acque territoriali tunisine. È da aggiungere che un decreto del Ministro della Marina Mercantile del 25 settembre 1979 vieta ai cittadini italiani ed alle navi da pesca battenti bandiera italiana di pescare nella zona del c.d. mammellone "tradizionalmente riconosciuta come zona di ripopolamento ittico". Il decreto non opera nessun riconoscimento della zona di pesca tunisina, tanto più che la zona in questione viene qualificata come "alto mare".

29. *La protezione del mare dall'inquinamento e la legge sulla difesa del mare.*

Negli ultimi anni si è manifestata con crescente rilievo fra i membri della comunità internazionale l'esigenza di salvaguardare l'ambiente dai danni provocati dall'inquinamento. Per quanto concerne la tutela dell'ambiente marino, è da rilevare che mentre le quattro Convenzioni di Ginevra sul diritto del mare contenevano disposizioni di carattere frammentario, la Convenzione di Montego Bay prevede un dettagliato regime in materia, dedicando alla protezione dell'ambiente la parte XII, che si compone di oltre 40 articoli

Principio base, sul quale si fonda la normativa contenuta nella Convenzione del 1982, è quello per cui "gli Stati hanno l'obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino" (art. 192). In particolare, si prevede che gli Stati debbano adottare tutte le misure necessarie affinché le attività sottoposte alla loro giurisdizione e controllo non arrechino danni da inquinamento ad altri Stati, al loro ambiente o alle zone marine situate oltre la giurisdizione degli Stati, cioè all'alto mare.

Secondo principio base delineato dalla Convenzione di Montego Bay è quello della cooperazione internazionale. L'art. 197 dispone che gli Stati debbano cooperare, a livello universale o sul piano regionale, all'elaborazione di regole internazionali per la protezione dell'ambiente marino.

È controverso se ed in quale misura l'obbligo generale di protezione dell'ambiente marino e quello di cooperazione internazionale, previsti dalla Convenzione del 1982, siano imposti anche dal diritto internazionale consuetudinario. Sul piano del diritto convenzionale è comunque da rilevare come gli Stati abbiano elaborato una importante rete di accordi volti alla prevenzione delle varie forme di inquinamento dell'ambiente marino. In proposito, è da sottolineare che, oltre agli accordi a vocazione universale, rivestono notevole importanza i numerosi trattati multilaterali adottati a livello regionale. Ai fini che qui interessano, va soprattutto ricordata la Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento, conclusa a

Barcellona nel 1976, la qual è stata successivamente integrata da protocolli aventi ad oggetto la lotta contro specifiche forme di inquinamento.

Un primo tipo di inquinamento che viene in considerazione è quello risultante dallo scarico in mare da parte delle navi dei rifiuti che vengono a prodursi nel corso della navigazione (c.d. inquinamento da navi). Tale forma di inquinamento può assumere notevole gravità nel caso di navi adibite al trasporto di sostanze nocive, quali idrocarburi o prodotti chimici. È invero diffusa la prassi di scaricare in mare le acque utilizzate per il lavaggio delle cisterne o per zavorra, che possono contenere rilevanti residui delle sostanze nocive. Si fa rientrare nell'inquinamento da navi anche quello risultante da sinistri della navigazione, c.d. inquinamento accidentale.

Sul piano universale, sono specificamente dirette alla lotta contro tale forma di inquinamento la Convenzione per la prevenzione dell'inquinamento del mare da idrocarburi, conclusa a Londra nel 1954 e più volte emendata, e la Convenzione di Londra del 2 novembre 1973 per la prevenzione dell'inquinamento da navi (c.d. MARPOL), la quale ha sostituito fra le parti contraenti la Convenzione del 1954. La MARPOL, che ha costituito oggetto di successivi emendamenti, è stata ratificata dall'Italia nel 1980 ed è in vigore dal 1983. Essa stabilisce un divieto generale di scaricare in mare idrocarburi, a meno che non si verifichino particolari condizioni e non si osservino determinate prescrizioni, specificate dall'allegato I alla Convenzione. Il divieto è comunque assoluto nelle c.d. "zone speciali", fra le quali è il Mar Mediterraneo. La Convenzione del 1973 prevede altresì l'adozione di varie misure tecniche di prevenzione, quali in particolare l'apprestamento di impianti a bordo delle navi o nei porti, e di carattere amministrativo. A differenza della precedente Convenzione del 1954, la MARPOL estende la sua sfera di efficacia anche all'inquinamento da sostanze diverse dagli idrocarburi: in ispecie, ulteriori allegati alla Convenzione contengono regole relative alle sostanze liquide nocive trasportate alla rinfusa (allegato II), alle sostanze nocive trasportate in colli, contenitori e cisterne (allegato III), alle acque di scarico

(allegato IV) ed ai rifiuti solidi (V allegato). È da aggiungere che l'adesione degli Stati contraenti agli allegati III, IV e V è facoltativa.

Essendo la materia regolata in modo dettagliato dalle predette convenzioni, la Terza Conferenza sul diritto del mare ha ritenuto di non dover riformulare le disposizioni e gli *standard* di carattere tecnico volti alla prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento da navi. Piuttosto, la Convenzione di Montego Bay contiene precise norme dirette a stabilire l'ambito delle competenze degli Stati in materia di adozione delle disposizioni legislative per la prevenzione dell'inquinamento e di attuazione coercitiva delle medesime.

In particolare, l'art. 211 pone a carico di ogni Stato l'obbligo di adottare leggi e regolamenti per prevenire l'inquinamento del mare da parte delle navi che battono la sua bandiera. Tali leggi, precisa la norma, non devono essere meno efficaci delle regole internazionali generalmente accettate. A parte questa competenza di carattere generale (e obbligatorio) dello Stato della bandiera, la Convenzione del 1982 riconosce ad ogni Stato costiero il potere di emanare regole anti-inquinamento quali condizioni di accesso ai propri porti e acque interne, e norme per la prevenzione dell'inquinamento da navi applicabili nel mare territoriale: queste ultime, tuttavia, non devono risultare in un intralcio al diritto di passaggio inoffensivo delle navi straniere. In virtù della Convenzione di Montego Bay, che sul punto innova rispetto al diritto preesistente, lo Stato costiero può adottare norme sulla prevenzione dell'inquinamento valevoli per la propria ZEE, purché si tratti di norme che diano effetto a regole internazionali generalmente accettate.

Anche in riferimento all'attuazione coercitiva delle disposizioni normative interne, e delle regole di origine internazionale, sulla prevenzione dell'inquinamento da navi (fermo e ispezione di navi, instaurazione di procedimenti giudiziari), la competenza spetta in via generale allo Stato della bandiera. Una competenza concorrente è tuttavia riconosciuta dalla Convenzione, in relazione alle violazioni compiute nel mare territoriale e nella ZEE, allo Stato costiero e allo Stato del porto.

Per quanto concerne la legislazione interna, alla prevenzione e repressione dell'inquinamento da navi è dedicato il titolo IV della legge del 31 dicembre 1982, "Disposizioni per la difesa del mare". L'art. 16 par. 1 della legge dispone in particolare che "nell'ambito delle acque territoriali e delle acque marittime interne, compresi i porti, è fatto divieto a tutte le navi, senza alcuna discriminazione di nazionalità, di versare in mare, o di causarne lo sversamento, idrocarburi, nonché le altre sostanze nocive all'ambiente marino indicate nell'elenco A allegato alla presente legge". È da sottolineare che il divieto di scarichi nelle acque interne e territoriali vale tanto per le navi italiane quanto per quelle straniere. Limitatamente alle navi nazionali, il divieto di scaricare in mare le sostanze nocive indicate dalla legge del 1982, nonché nelle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia, è esteso dall'art. 16 par. 2 e dall'art. 17 anche al di là del limite esterno del mare territoriale.

La violazione, dolosa o colposa, dei predetti divieti è punita dall'art. 20 della legge del 1982 con l'arresto o con un'ammenda. È da segnalare la previsione per cui ai comandanti di navi straniere che abbiano subito condanne per violazioni ai divieti di scarico è inibito l'attracco ai porti italiani per un periodo variabile, determinato dal Ministro della Marina Mercantile in ragione della gravità del reato.

L'art. 21 della legge sulla difesa del mare prevede inoltre una forma di responsabilità civile, in relazione ai danni provocati da violazioni del titolo IV, la quale ha natura oggettiva. Ai sensi di tale disposizione, invero, il comandante e il proprietario o l'armatore della nave sono tenuti in solido a rifondere allo Stato italiano le spese sostenute per la pulizia delle acque e degli arenili, nonché a risarcire i danni arrecati alle risorse marine. Tale obbligo solidale sussiste anche nei casi in cui la discarica in mare di sostanze vietate sia avvenuta a causa di un'avaria, o di una perdita inevitabile, ovvero per esigenze di sicurezza della propria o di altra nave.

Fra i vari obiettivi della legge del 1982 sulla difesa del mare rientra anche lo sviluppo di un sistema organizzativo e tecnico volto alla prevenzione di incidenti che possano causare inquina-

mento ed all'intervento nel caso in cui tali incidenti si verifichino. L'art. 2 della legge stabilisce in particolare che il Ministro per la marina mercantile debba provvedere all'istituzione di un servizio di protezione dell'ambiente marino, di vigilanza costiera ed intervento ed al potenziamento del servizio di vigilanza e di soccorso in mare svolto dalle Capitanerie di Porto. È inoltre prevista la istituzione di una rete di osservazione della qualità dell'ambiente marino e di un idoneo sistema di sorveglianza delle attività, specialmente di navigazione, che si svolgano in prossimità della costa, con particolare riferimento ai tratti di mare maggiormente interessati dal traffico marittimo (art. 3). Il titolo III della legge sulla difesa del mare contiene poi le regole necessarie all'organizzazione di un pronto intervento in caso di inquinamento causato da incidenti ed al coordinamento fra le competenze delle diverse autorità.

Una seconda forma di inquinamento oggetto di regolamentazione internazionale è quella del c.d. inquinamento da immersione (o *dumping*). Tale tipo di inquinamento si caratterizza rispetto al precedente in quanto deriva dall'immersione volontaria in mare di rifiuti prodotti a terra, e non di rifiuti derivanti dall'attività di navigazione. Si pensi al caso della nave (o dell'aeromobile) adibita allo smaltimento in mare di rifiuti tossici prodotti da industrie terrestri. Questa forma di inquinamento è oggetto di specifica regolamentazione sul piano universale da parte della Convenzione di Londra del 29 dicembre 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento da immersione di rifiuti ed altre sostanze, e su quello regionale nel Protocollo per la prevenzione dell'inquinamento del Mar Mediterraneo da operazioni di immersione effettuate da navi ed aeromobili, adottato a Barcellona il 16 febbraio 1976. Entrambi gli accordi individuano tre categorie di sostanze nocive. Per quelle rientranti nella prima categoria, indicate nell'allegato I ad ambedue le convenzioni (c.d. lista nera), è stabilito un divieto assoluto di scarico. L'immersione in mare delle sostanze comprese nella seconda categoria, ed elencate nell'allegato II (c.d. lista grigia), è invece assoggettata ad un preventivo permesso speciale, rilasciato dalle competenti autorità nazionali. Riguardo infine alla immersione

delle sostanze rientranti nella terza categoria, è sufficiente il possesso di un permesso di carattere generale. È da notare una maggiore severità dello strumento convenzionale concluso a livello regionale, il quale estende il divieto assoluto di scarico a sostanze non comprese nell'allegato I alla Convenzione di Londra. Da aggiungere che nel 1978 le parti contraenti la Convenzione di Londra hanno adottato alcuni emendamenti volti a disciplinare l'incinerazione dei rifiuti in mare. Tanto la Convenzione di Londra quanto il Protocollo di Barcellona sono in vigore per l'Italia.

La Convenzione di Montego Bay stabilisce che ogni Stato debba adottare disposizioni legislative e regolamentari per la prevenzione dell'inquinamento da *dumping*, dirette in particolare a garantire che nessuna immersione di rifiuti possa essere effettuata in mare senza l'autorizzazione delle competenti autorità nazionali. Siffatte disposizioni legislative e regolamentari non devono essere meno efficaci delle norme internazionali di carattere universale. È altresì stabilito che l'immersione di rifiuti nel mare territoriale, nella ZEE o sulla piattaforma continentale è condizionata al consenso preventivo ed esplicito dello Stato costiero. L'attuazione coercitiva delle disposizioni legislative adottate in conformità alla Convenzione, e delle norme internazionali in materia, spetta: allo Stato della bandiera, per quanto riguarda le sue navi ed aeromobili; allo Stato costiero, nel caso di immersioni compiute da qualsiasi nave nel mare territoriale o nella ZEE o sulla piattaforma continentale; ad ogni altro Stato, in relazione alle operazioni di carico di rifiuti effettuato sul suo territorio o presso sue installazioni *off-shore*.

Sul piano interno, la fattispecie del *dumping* non è regolata dalla legge sulla difesa del mare ma dall'art. 14 della legge del 24 dicembre 1979, il quale prevede la necessità di una previa autorizzazione per l'immersione in mare di rifiuti da parte di navi ed aeromobili. Tale autorizzazione, precisa la legge, è rilasciata in conformità alle disposizioni stabilite nelle convenzioni internazionali vigenti in materia e ratificate dall'Italia.

Particolarmente grave è l'inquinamento del mare di origine terrestre, cioè quello risultante dall'immissione in mare di

sostanze nocive attraverso corsi d'acqua o condotte provenienti dallo Stato costiero. Non esiste alcun trattato a vocazione universale diretto al controllo di tale tipo di inquinamento. La materia è oggetto di regolamentazione sul piano regionale ad opera del Protocollo di Atene del 17 maggio 1980 sulla protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento di origine terrestre, ratificato dall'Italia nel 1985.

Per concludere, occorre far cenno all'inquinamento derivante dallo sfruttamento delle risorse del suolo e sottosuolo marino. Com'è noto, dalle attività di ricerca e coltivazione delle risorse minerarie marine può risultare sia un inquinamento volontario, legato al normale funzionamento degli impianti e previsto dagli operatori (ad es. scarico in mare dei detriti e dei fanghi oleosi derivanti dalla perforazione), sia un inquinamento accidentale, derivante da eventi imprevedibili o in concreto non previsti (per es., esplosione a bordo di una piattaforma petrolifera). La Convenzione di Montego Bay stabilisce, all'art. 208, che gli Stati costieri debbano adottare norme legislative e regolamentari idonee a prevenire, ridurre o controllare l'inquinamento risultante dallo sfruttamento delle zone del fondo marino sottoposte alla loro giurisdizione (mare territoriale e piattaforma continentale). Tali norme non devono essere meno efficaci di quelle stabilite a livello internazionale. Nel diritto italiano, una analitica regolamentazione diretta alla prevenzione dell'inquinamento derivante dallo sfruttamento della piattaforma continentale è contenuta nel D.P.R. 24 maggio 1979, n. 886.

Per quanto concerne le attività di sfruttamento del letto e sottosuolo marino posti oltre la giurisdizione degli Stati (fondi marini internazionali), la Convenzione del 1982 dispone che la costituenda Autorità internazionale dei fondi marini debba adottare misure regolamentari idonee ad evitare che le predette attività causino effetti nocivi sull'ambiente marino (art. 145). Anche sui singoli Stati grava, in base all'art. 209, l'obbligo di emanare norme legislative atte a prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento che possa risultare dalle attività di sfruttamento dei fondi marini internazionali condotte da proprie navi o installazioni.

Da aggiungere che le leggi nazionali sullo sfruttamento unilaterale dei fondi marini sino ad oggi adottate da vari Stati industrializzati (vedi *supra*, par. 27), contengono dettagliate disposizioni in materia di protezione dell'ambiente. Quanto all'Italia, provvede in particolare a tal fine il D.P.R. dell'11 marzo 1988 n. 200, contenente disposizioni di attuazione della legge sui fondi marini del 1985.

IL USO DELLA FORZA NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

Sommario

1. La disciplina dell'uso della forza prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite. 2. La Carta delle Nazioni Unite e le disposizioni che hanno poi regolato l'uso della forza. 3. Il contenuto della produzione stabilita dall'art. 2 (4) della Carta delle Nazioni Unite. 4. Le eccezioni al divieto: a) la legittima difesa. 5. segue; b) le minacce contro Stati ex nemici. 6. segue; c) il ricorso all'avanzata difesa. 7. segue; d) il problema della rilevanza di altre tradizioni come di esclusione del fatto illecito. 8. La legittima difesa estensiva. 9. segue; punti venuti per l'organizzazione della sicurezza collettiva. 10. segue; la garanzia della neutralità permanente. 11. Il capo VI della Carta delle Nazioni Unite e il sistema di sicurezza collettiva: le misure collettive e l'intervento armato. 12. Le operazioni per il mantenimento della pace. 13. Il problema della licita delle operazioni per il mantenimento della pace sottoposte al divieto delle Nazioni Unite. 14. Le organizzazioni regionali e l'uso della forza armata. 15. L'uso della forza armata e la Costituzione italiana.

11. La disciplina dell'uso della forza armata prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite.

Prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite gli Stati godevano di un'ampia libertà di ricorrere alla forza armata. La Carta ha quindi abolito questi libere, portando a termine un

PARTE III

LA DISCIPLINA DELL'USO DELLA FORZA NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

Sommario:

1. *La disciplina dell'uso della forza prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite.* 2. *La Carta delle Nazioni Unite e le disposizioni che hanno per oggetto l'uso della forza.* 3. *Il contenuto della proibizione stabilita dall'art. 2 (4) della Carta delle Nazioni Unite.* 4. *Le eccezioni al divieto: a) la legittima difesa.* 5. *segue: b) le misure contro Stati ex nemici.* 6. *segue: c) il consenso dell'avente diritto.* 7. *segue: d) il problema della rilevanza di altre tradizionali cause di esclusione del fatto illecito.* 8. *La legittima difesa collettiva.* 9. *segue: patti militari per l'organizzazione della sicurezza collettiva.* 10. *segue: la garanzia della neutralità permanente.* 11. *Il capo VII della Carta delle Nazioni Unite e il sistema di sicurezza collettiva: le misure coercitive e l'intervento armato.* 12. *Le operazioni per il mantenimento della pace.* 13. *Il problema della licetà delle operazioni per il mantenimento della pace intraprese al di fuori delle Nazioni Unite.* 14. *Le organizzazioni regionali e l'uso della forza armata.* 15. *L'uso della forza armata e la Costituzione italiana.*

1. *La disciplina dell'uso della forza armata prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite*

Prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite gli Stati godevano di un'ampia libertà di ricorrere alla forza armata. La Carta ha quasi abolito questa libertà, portando a termine un

processo le cui tappe fondamentali sono segnate dal Patto (o *Covenant*) della Società delle Nazioni, dal Patto Kellogg-Briand e dalla sentenza del Tribunale di Norimberga (1946) che, quantunque posteriore all'entrata in vigore della Carta, applica il diritto esistente prima della sua conclusione.

Anteriormente al Patto della Società delle Nazioni, gli Stati godevano della possibilità di un illimitato ricorso allo *jus ad bellum*. La guerra era un mezzo ammesso dall'ordinamento internazionale, che ne disciplinava le modalità di esecuzione (*jus in bello*). Non era necessario dimostrare l'esistenza di un titolo giuridico per ricorrere alla guerra. Essa poteva venire dichiarata a tutela di semplici interessi ed era considerata un mezzo per la soluzione delle controversie internazionali, in particolare di quelle politiche. Al contrario, per poter ricorrere a procedimenti di autotutela diversi dalla guerra, occorreva dimostrare l'esistenza di un titolo giuridico. Ad esempio, una rappresaglia armata era lecita solo se il soggetto agente aveva effettivamente subito un torto; parimenti un intervento armato in territorio altrui era giustificato solo se si trattava di attuare coercitivamente un proprio diritto. In altri termini nella comunità internazionale vigeva una illimitata possibilità di ricorso allo *jus ad bellum* e un limitato ricorso a misure di coercizione diverse dalla guerra.

Il Patto della Società delle Nazioni, concluso nel 1919, ed entrato in vigore nel 1920, era destinato a limitare l'ampia libertà che avevano gli Stati di ricorrere alla forza. In primo luogo, l'art. 10 del Patto obbligava gli Stati "... a rispettare ed a proteggere contro ogni aggressione esterna, l'integrità territoriale e l'attuale indipendenza politica". In secondo luogo, gli Stati assumevano "l'impegno di non ricorrere in dati casi alle armi" e a questo fine il *Covenant* sanciva una moratoria e due divieti assoluti. Il Patto stabiliva nell'art. 12 una moratoria poiché gli Stati, in relazione a quelle controversie suscettibili di condurre ad una "rottura", erano obbligati a non ricorrere alle armi prima che fossero trascorsi tre mesi dalla decisione arbitrale o giudiziale o dalla relazione del Consiglio. Il Patto sanciva il dovere di risolvere pacificamente le controversie internazionali, obbligando gli Stati a sottoporre le controversie a regolamento arbitrale o giudiziale

(Corte permanente di giustizia internazionale) o al Consiglio della Società delle Nazioni. Veniva sancito un divieto generale di muover guerra ad uno Stato che si conformasse al lodo arbitrale o alla sentenza della Corte permanente. Parimenti la guerra era vietata nei confronti del membro che si fosse conformato alla relazione del Consiglio, purché questa fosse approvata all'unanimità. Il *Covenant*, pertanto, non escludeva totalmente la guerra, essendo questa sempre possibile se, ad esempio, la parte soccombente non si fosse conformata alla sentenza della Corte permanente o alla relazione unanime del Consiglio. Né, d'altra parte, venivano banditi i procedimenti di autotutela violenta diversi dalla guerra (c.d. *measures short of war*), dal momento che il sistema ora descritto si riferiva esplicitamente alla guerra. Le rappresaglie armate, ad esempio, erano considerate lecite.

Il processo volto a limitare ed a bandire il ricorso alla guerra conquista un'altra tappa fondamentale con la conclusione del Patto Kellogg-Briand del 27 agosto 1928 (o Patto di Parigi o di rinuncia alla guerra). Il Patto, che consta di soli due articoli, sancisce la rinuncia alla guerra come strumento di politica internazionale e ne condanna il ricorso come strumento per la soluzione delle controversie internazionali. Queste, stabilisce l'art. 2, devono essere risolte esclusivamente attraverso mezzi pacifici. Viene così ribadita la connessione tra limitazione del ricorso alla forza armata e soluzione pacifica delle controversie che, già presente nel *Covenant*, sarà poi ampiamente sviluppata nel sistema delle Nazioni Unite. Ma anche il Patto, se segnava un passo avanti rispetto al *Covenant* in relazione al divieto di ricorso alla forza delle armi, lasciava tuttavia ampie zone grigie: in primo luogo le "measures short of war" poiché solo la guerra veniva esplicitamente proibita.

Il Patto, comunque, gettò le basi giuridiche dei processi di Norimberga e di Tokyo, dal momento che condannava la guerra come strumento di politica internazionale. L'Accordo di Londra dell'8 agosto 1945, istitutivo del Tribunale di Norimberga, definì, nell'art. 6 a), la guerra di aggressione un crimine internazionale, in particolare un crimine contro la pace. Non importa qui esaminare se il Tribunale di Norimberga, nell'applicare la

suddetta disposizione, abbia applicato retroattivamente norme a carattere punitivo. È solo da precisare che l'art. 6 a) dell'Accordo di Londra segna la fine di un processo iniziato dopo la I guerra mondiale e nello stesso tempo pone le premesse per ulteriori sviluppi.

2. *La Carta delle Nazioni Unite e le disposizioni che hanno per oggetto l'uso della forza armata*

La Carta delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 25 ottobre 1945, ha sviluppato il processo iniziato con il *Covenant* e definitivamente abolito la libertà di muover guerra di cui godevano gli Stati tra la fine del XIX secolo e gli inizi del XX. Nella Carta, a differenza del *Covenant* o del patto Kellogg-Briand, l'accento è posto non tanto sul fenomeno guerra — che viene peraltro menzionato nel preambolo — quanto sul termine forza. Si sono volute cioè evitare quelle scappatoie consentite dal *Covenant* e dal Patto, mediante il ricorso ad azioni coercitive che non possono essere tecnicamente definite guerra.

Nella Carta bisogna distinguere le disposizioni relative all'uso della forza che riguardano gli Stati individualmente considerati, da quelle relative al sistema di sicurezza collettiva che fa capo al Consiglio di Sicurezza.

Al primo gruppo appartengono la disposizione che stabilisce un divieto generale di usare la forza nelle relazioni internazionali e le relative eccezioni. Il divieto è stabilito dall'art. 2 (4), mentre le eccezioni hanno per oggetto la legittima difesa individuale e collettiva (art. 51), e le azioni contro Stati ex nemici, di cui all'art. 107 della Carta.

Il sistema di sicurezza collettiva, di cui al capo VII della Carta, fa perno sugli articoli 39 e segg., incluso il ricorso alla forza esercitato direttamente dal Consiglio di Sicurezza (art. 42). Questa categoria di azioni coercitive presuppone, però, l'operatività di alcune disposizioni che non hanno mai trovato attuazione.

Hanno per oggetto l'uso della forza anche talune disposizioni del capo VIII, relative alle azioni coercitive intraprese dalle

organizzazioni regionali. Tali azioni, dovendo essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza, possono essere inquadrate nel sistema predisposto dalle Nazioni Unite.

Oltre alle disposizioni ora ricordate, occorre prendere in considerazione, ai fini di una corretta interpretazione delle norme in materia di uso della forza, talune risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Le dichiarazioni in questione hanno assunto una notevole importanza, benché in sé prese esse siano mere raccomandazioni, ancorché adottate in forma solenne. Si tratta essenzialmente delle seguenti risoluzioni: 2625 (XXV) sulle relazioni amichevoli; 3314 (XXIX) sulla definizione di aggressione e 42/22 del 18.11.1987 sul rafforzamento dell'efficacia del principio del non-ricorso alla forza nelle relazioni internazionali. La Corte Internazionale di Giustizia ha avuto recentemente l'occasione di pronunciarsi sulle prime due risoluzioni ed ha ammesso che numerose disposizioni in esse contenute siano ormai trasformate in diritto internazionale consuetudinario o quantomeno sarebbero la prova dell'*opinio juris* degli Stati in materia di uso della forza nelle relazioni internazionali. Importanti sono altresì taluni strumenti, come l'Atto Finale di Helsinki sulla Sicurezza Europea (1975) o la Dichiarazione Finale della Conferenza di Stoccolma (1986) che, quantunque non siano stati adottati nell'ambito delle Nazioni Unite e non abbiano neppure valore di trattati internazionali, vengono spesso invocati dagli Stati per confortare le loro argomentazioni in ordine alla disciplina della forza nelle relazioni internazionali.

3. *Il contenuto della proibizione stabilita dall'art. 2(4) della Carta delle Nazioni Unite.*

L'art. 2(4) della Carta delle Nazioni Unite recita:

“I membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in

qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite”.

L'art. 2(4) è una disposizione fondamentale, la chiave di volta della disciplina attuale dell'uso della forza nel diritto internazionale. È quindi necessaria una sua esegesi puntuale.

In primo luogo occorre accertare il significato del termine forza, al fine di determinare se oggetto della proibizione sia soltanto la minaccia o l'uso della forza armata o, al contrario, anche la coercizione economica. L'art. 2(4) proibisce solo la minaccia o l'uso della forza armata. Ciò è provato da un'interpretazione sistematica del testo ed è confermato dai lavori preparatori. Negli altri luoghi in cui la Carta usa il termine forza, esso è accompagnato dalla precisazione che si tratta di forza armata (6° considerando del preambolo) oppure, dove la qualificazione non compare, il contesto induce chiaramente ad escludere che si sia inteso far riferimento alla coercizione economica (art. 44). È altresì noto che, durante la Conferenza di San Francisco, che portò all'adozione della Carta, il Brasile propose di qualificare il termine forza, in modo che fosse inclusa anche la proibizione della coercizione economica. Ma l'emendamento brasiliano fu respinto. Né maggiore successo hanno avuto i tentativi posteriori effettuati in sede di elaborazione di talune importanti dichiarazioni di principi. Nella Dichiarazione sulle Relazioni Amichevoli, la coercizione economica è presa in considerazione nell'ambito del principio sul non-intervento e non in quello del divieto di uso della forza; l'art. 3, della Risoluzione sulla definizione di aggressione nell'elencare gli atti che possono costituire aggressione, non menziona la coercizione economica. Nella Dichiarazione sul Rafforzamento dell'efficacia del principio del non uso della forza, si menziona la proibizione della coercizione economica, che viene peraltro distinta da quella relativa alla forza armata. Inoltre alcuni Stati, come gli USA, hanno sottolineato come non sia possibile equiparare la coercizione economica all'uso della forza armata.

L'art. 2 (4) vieta non soltanto l'uso della forza armata, ma anche la semplice minaccia. Non è facile determinare cosa possa costituire minaccia della forza, tranne alcuni esempi macroscopici, come un ultimatum. Può la costituzione e messa a punto di un

notevole livello di armamento, da parte di uno Stato, essere considerata una minaccia della forza nei confronti degli Stati vicini? La Corte Internazionale di Giustizia lo ha escluso. Nella controversia tra Nicaragua e Stati Uniti decisa nel 1986, essa ha affermato che secondo il diritto internazionale consuetudinario non esistono vincoli al livello di armamento di ciascuno Stato. Tali vincoli potrebbero derivare solo dal diritto pattizio e in particolare dai trattati di limitazione degli armamenti. Parimenti, non costituisce minaccia della forza l'esercizio di un diritto. Ad esempio, se uno Stato "mostra la bandiera" in acque internazionali, esso eserciterà un diritto che gli deriva dal principio della libertà dell'alto mare sancito tanto dalla Convenzione di Ginevra del 1958 quanto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Eguali considerazioni valgono per le manovre militari effettuate in alto mare.

La proibizione contenuta nell'art. 2(4) della Carta non ha per oggetto qualsiasi minaccia o uso della forza, ma solo quelli esercitati dagli Stati nelle loro relazioni internazionali. Sicuramente è oggetto della proibizione la forza esercitata al di là del territorio statale sia nell'ambito di un altro Stato sia di uno spazio non soggetto alla sovranità di alcuno come l'alto mare o lo spazio aereo sovrastante. *Quid* nel caso di forza esercitata all'interno del territorio statale contro organi o beni di uno Stato estero? È sicuramente coperta dall'art. 2 (4) la forza usata contro corpi di truppa lecitamente stanziati all'interno del territorio statale, come provato dal fatto che tale evento rientra tra gli atti aggressivi di cui all'art. 3 della risoluzione sulla definizione di aggressione. Altre volte invece lo Stato territoriale, nell'impiegare la forza all'interno del proprio territorio, incorrerà nella violazione di altre norme di diritto internazionale, ma non dell'art. 2(4). Ciò vale ad esempio, nonostante un'autorevole opinione contraria, per il caso in cui la forza venga usata contro agenti diplomatici o contro la sede della rappresentanza diplomatica. Neppure le misure prese dal governo legittimo per reprimere un'insurrezione costituiscono un esempio di forza impiegata nelle relazioni internazionali.

Un problema a parte è rappresentato dalla forza impiegata per reprimere il diritto all'autodeterminazione di un popolo

soggetto a dominazione coloniale o razzista. I territori su cui sono stanziati tali popoli costituiscono, nell'ottica delle Nazioni Unite, un'entità separata dalla madrepatria. Si potrebbe pertanto pensare che la forza usata per reprimere l'autodeterminazione di un popolo sotto dominazione coloniale o razzista sia oggetto del divieto stabilito dall'art. 2 (4). A nostro parere, in tal caso la forza è oggetto di un divieto stabilito non tanto dall'art. 2 (4) quanto da una norma *ad hoc* formatasi parallelamente a tale disposizione ed avente per oggetto i popoli sotto dominazione coloniale o razzista. Peraltro, la Corte Internazionale di Giustizia ha precisato come la coercizione usata per privare un popolo del suo diritto all'autodeterminazione sia vietata dal principio del non uso della forza nelle relazioni internazionali, pur non costituendo aggressione.

L'art. 2 (4), nel vietare la minaccia o l'uso della forza armata, precisa come il divieto abbia per oggetto la forza usata sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite. Tale formula riprende quella già impiegata nell'art. 10 del Patto della Società delle Nazioni, con l'aggiunta, senz'altro significativa, che è vietata anche la minaccia o l'uso della forza armata che siano incompatibili con i fini delle Nazioni Unite. Ciò significa che la minaccia o l'uso della forza, quand'anche non violassero l'integrità o l'indipendenza politica di un altro Stato, sarebbero nondimeno vietate ove fossero in contrasto con i fini stabiliti nell'art. 1 della Carta. In breve, l'art. 2(4) pone un divieto di carattere assoluto. Si è peraltro tentato di limitare la cogenza del divieto in base ad un'interpretazione letterale o funzionale della disposizione in esame. Si è così affermato che non sarebbero vietate quelle azioni coercitive che non abbiano per oggetto la violazione dell'integrità territoriale (cioè la sottrazione di parte del territorio di uno Stato) o la sua indipendenza politica (cioè un intervento volto a mutare la forma di regime). Ma tale interpretazione è errata sia perché integrità territoriale e indipendenza politica sono un'endiadi che significa sovranità territoriale, come è dimostrato dall'art. 1 della risoluzione sulla definizione di aggressione, che condanna anche la violazione della sovranità territoriale; sia perché la minaccia o l'uso della

forza, anche a supporre che non violino l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato, sarebbero comunque contrarie ad uno dei fini delle Nazioni Unite. Né pare accettabile l'opinione di chi fa dipendere la cogenza dell'art. 2(4) dal sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, affermando che l'art. 2(4) pone un divieto assoluto nella misura in cui il sistema funzioni; altrimenti gli Stati sarebbero liberi di ricorrere alle forme di autotutela ammissibili prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite. Tale opinione, già implicitamente sconfessata dalla sentenza della Corte Internazionale di Giustizia nel caso del Canale di Corfù (1949), è stata esplicitamente ritenuta infondata nel caso del Nicaragua sopra citato.

4. Le eccezioni al divieto: a) la legittima difesa

La legittima difesa è espressamente prevista nell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite come eccezione alla proibizione generale dell'uso della forza nelle relazioni internazionali. Si tratta di un'eccezione prevista dal diritto internazionale consuetudinario, disposta da una norma che si è formata di pari passo con l'affermazione del principio del divieto di uso della forza. La scriminante della legittima difesa doveva reputarsi esistente anche nell'ambito del *Covenant* della Società delle Nazioni e del Patto Kellogg-Briand, benché non fosse espressamente menzionata.

La sentenza della Corte Internazionale di Giustizia nell'affare del Nicaragua ha portato un notevole chiarimento sul contenuto del diritto di legittima difesa, ma molteplici aspetti restano tuttora controversi. Innanzitutto occorre determinare il momento a partire dal quale tale diritto possa essere esercitato, cioè se solo dopo che abbia avuto luogo un attacco armato o anche prima dell'attacco. Il punto non è stato esaminato dalla Corte Internazionale di Giustizia, poiché non necessario ai fini della soluzione della controversia tra Stati Uniti e Nicaragua. L'art. 51 della Carta, nell'affermare che "nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un

membro delle Nazioni Unite...” offre elementi per due opposte interpretazioni. Coloro i quali — e sono la dottrina e gli Stati — affermano la liceità della legittima difesa preventiva fanno essenzialmente leva sull’aggettivo “naturale” (*inherent, naturelle*) che qualifica il diritto di legittima difesa. Secondo questa opinione, la Carta avrebbe fatto proprio il diritto di legittima difesa così come esisteva prima della sua entrata in vigore. Poiché il diritto consuetudinario pre-Carta ammetteva la legittima difesa preventiva questa sarebbe stata fatta propria e mantenuta dopo l’entrata in vigore della Carta.

Ma tale opinione viene contraddetta dal riferimento testuale all’esistenza di un attacco armato (“nel caso in cui abbia luogo un attacco armato”), che secondo l’art. 51 è condizione essenziale per l’esercizio del diritto in esame. Secondo questa interpretazione della Carta — che si esprime a favore della liceità della legittima difesa solo dopo che un attacco armato sia stato sferrato — l’aggettivo “naturale” non sarebbe altro che una formula enfatica, che sta a determinare come la legittima difesa sia un diritto connaturato con l’esistenza degli Stati, di cui ciascun soggetto di diritto internazionale non può essere privato. Tra l’altro, anche a supporre che secondo il diritto generale esistente prima della Carta delle Nazioni Unite fosse ammissibile la legittima difesa preventiva, la sua entrata in vigore ne avrebbe ristretto l’ammissibilità alla sola ipotesi in cui si sia verificato un attacco armato.

Questa seconda opinione sembra la più accettabile. Resterebbe però da determinare se, sul punto, vi sia coincidenza tra Carta delle Nazioni Unite, in quanto diritto pattizio, e diritto internazionale generale. Infatti, a parere di molti, la legittima difesa preventiva era perfettamente compatibile sia con il *Covenant* sia con il Patto Kellogg-Briand.

Affinché il diritto di legittima difesa possa essere esercitato occorre che si sia verificata una violazione dell’art. 2(4) particolarmente qualificata; occorre cioè che si sia verificato un attacco armato. Non esiste infatti un parallelismo tra art. 2 (4) e art. 51 della Carta delle Nazioni Unite nel senso che non ogni violazione della prima disposizione comporta la liceità dell’esercizio della legittima difesa a termine della seconda. La nozione di attacco

armato è complicata dall'identificazione dei beni che debbono essere oggetto di violenza affinché si possa reagire in legittima difesa. Tra tali beni rientrano in primo luogo il territorio e gli altri beni che sono la manifestazione dei segni della sovranità, quali i corpi di truppa lecitamente stanziati all'estero e navi od aeromobili militari. Controverso è se vi rientrino altre categorie di beni, ad esempio le navi mercantili e gli aeromobili civili. L'art. 3(e) della risoluzione sulla definizione di aggressione qualifica, tra gli atti che costituiscono aggressione, un attacco contro la flotta mercantile o aerea (civile) di uno Stato. Non vengono invece menzionati né i cittadini all'estero né altri organi dello Stato (a parte i corpi di truppa), come gli agenti diplomatici. Taluni considerano tale categoria di individui, ai fini della nozione di attacco armato e dell'esercizio del diritto di legittima difesa, come un'estensione del territorio statale. Ma si tratta di opinione non condivisibile. Nell'affare degli ostaggi (1980), la Corte Internazionale di Giustizia, dopo aver attribuito all'Iran la condotta dei c.d. studenti islamici che avevano occupato l'ambasciata USA a Teheran, qualificò l'evento in questione come "attacco armato". Non sembra tuttavia che la Corte si sia messa nell'ottica dell'art. 51 della Carta. Comunque, la qualificazione operata dalla Corte è stata criticata nelle opinioni dissidenti dei giudici Tarazi e Morozov, proprio per puntualizzare che l'occupazione della sede diplomatica non possa essere assimilata ad un attacco armato di cui all'art. 51 della Carta.

Ai fini della legittima difesa, è altresì importante determinare le caratteristiche e modalità dell'attacco armato, nonché la sua entità.

In effetti un attacco armato può essere compiuto non solo mediante le forze armate di uno Stato, ma anche mediante gruppi armati, non immediatamente inquadrabili nell'organizzazione politico-militare di uno Stato, ma agenti secondo le sue direttive, dimodoché gli atti compiuti siano a questo Stato imputabili. Si tratta della c.d. aggressione indiretta, presa in considerazione dall'art. 3 (g) della risoluzione 3314 (XXIX) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, disposizione che la Corte Internazionale di Giustizia ha detto appartenere al

diritto internazionale generale. Costituisce pertanto attacco armato l'invio da parte di uno Stato o in suo nome di bande o di gruppi armati, di forze irregolari o di mercenari se compiono atti di una tale gravità che equivalgono ad un vero e proprio attacco armato compiuto dalle forze regolari. Di regola non vengono ricompresi nella nozione di attacco armato i semplici incidenti di frontiera. La Corte Internazionale di Giustizia ha altresì escluso dalla nozione di attacco armato la fornitura di armi e l'assistenza logistica agli insorti o altre azioni del genere che, nondimeno, costituiscono una violazione dell'art. 2(4) della Carta. Ma tale esclusione è stata criticata.

La reazione in legittima difesa, come ogni altro uso lecito della forza, deve essere esercitata nei limiti posti dai due criteri della necessità e della proporzionalità. Recentemente è stato proposto un altro criterio, quello dell'immediatezza. Non è semplice determinare cosa debba intendersi per necessità, nell'ambito della legittima difesa. Frequentemente nella prassi e nella dottrina viene fatto riferimento al ben noto caso *Caroline* e si afferma che la forza può essere esercitata quando sussista "una necessità di legittima difesa urgente, irresistibile, tale da non lasciare la scelta dei mezzi e il tempo di deliberare". Un legame può essere altresì stabilito con l'obbligo di risolvere le controversie internazionali con mezzi pacifici. Anche il criterio della proporzionalità non è tale da poter essere commisurato con criteri quantitativi. Non è comunque richiesta una perfetta simmetria tra azione e reazione. Lo Stato che agisce in legittima difesa può portare la sua reazione in profondità, in modo da indurre l'attaccante a far cessare la sua azione lesiva. Il criterio dell'immediatezza deve essere inteso con una certa elasticità. È ovvio che se uno Stato, dopo aver compiuto un attacco armato, si ritira e rientra nei propri confini, una successiva e tardiva reazione da parte dello Stato leso si configura più come un'azione di rappresaglia che esercizio di legittima difesa. Il problema si pone quando una parte del territorio di uno Stato viene occupato da un altro. Può uno Stato, dopo che sia trascorso un notevole lasso di tempo, ricorrere alla legittima difesa per recuperare il territorio perduto? Anche qui probabilmente situazione va commisurata in connessione con il dovere

di risolvere pacificamente le controversie internazionali, con la conseguenza di ammettere la liceità dell'uso della forza quando lo Stato, il cui territorio sia stato occupato, ha tentato inutilmente di risolvere la controversia senza ricorrere a mezzi violenti. Se così non fosse, il divieto dell'uso della forza finirebbe per premiare l'aggressore, che vedrebbe consolidati i frutti di un'azione illecita. Tra l'altro l'art. 3 (a) della risoluzione sulla definizione di aggressione elenca tra gli atti di aggressione anche l'occupazione, sia pure temporanea, di un territorio altrui.

La legittima difesa ha un termine finale nel senso che essa deve cessare non appena il Consiglio di Sicurezza abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Evento che difficilmente si realizza, non essendo possibile inquadrare tra tali misure un semplice appello per il cessate il fuoco. Comunque lo Stato che agisce in legittima difesa ha il dovere di portare a conoscenza del Consiglio di Sicurezza le misure intraprese. Tale obbligo procedurale, che ha natura convenzionale e non consuetudinaria, ha lo scopo di tenere debitamente informato il Consiglio di Sicurezza affinché tale organo possa accertare se l'azione intrapresa costituisca effettivamente legittima difesa e non mascheri, invece, un'aggressione. Nello stesso tempo, l'adempimento di tale dovere esclude che possano essere lecitamente intraprese misure in legittima difesa "segrete". In breve, vengono escluse le c.d. *secret wars*.

5. segue: b) le misure contro Stati ex nemici

Gli articoli 107 e 53 della Carta delle Nazioni Unite prevedono le c.d. misure contro Stati ex nemici. Si tratta di un'ulteriore eccezione al principio del divieto della forza armata di cui godono i membri delle Nazioni Unite, individualmente (art. 107) o associati in un'organizzazione regionale (art. 53). Nella seconda ipotesi, infatti, l'azione coercitiva dell'organizzazione regionale può essere intrapresa senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Gli Stati contro cui può essere presa un'azione coercitiva sono quelli che siano stati nemici, durante la II guerra mondiale, dei firmatari della Carta delle Nazioni Unite, come

l'Italia e la Germania. Le due disposizioni sono volte a salvaguardare gli Stati firmatari contro un ritorno alla politica aggressiva delle potenze dell'Asse. L'applicazione dell'art. 107 fu minacciata dall'Unione Sovietica nei confronti della Repubblica Federale Tedesca, quando questo Stato non era ancora membro delle Nazioni Unite. Ma è opinione comune che il ricorso alle misure contro Stati ex nemici non sia possibile nei confronti degli Stati nemici che siano divenuti membri delle Nazioni Unite. Si tratta di un'applicazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 2 par. 1 della Carta. Con l'ingresso di tutti gli Stati ex nemici nell'Organizzazione delle Nazioni Unite, le due disposizioni qui richiamate sono cadute in desuetudine.

6. segue: c) *il consenso dell'avente diritto*

In sé preso il consenso dell'avente diritto opera come una causa di esclusione dell'illiceità, poiché, anche in diritto internazionale, si applica il principio *volenti non fit iniuria*. Pertanto, se uno Stato entra in territorio altrui con il consenso del sovrano territoriale non viene commesso alcun illecito. Il consenso può venire prestato oralmente (quando ad esempio si debba intervenire in territorio altrui per salvare i propri cittadini detenuti da un'organizzazione terrorista che abbia dirottato un aereo dello Stato interveniente) oppure essere cristallizzato in un accordo internazionale in forma scritta.

Stante il divieto di ricorrere all'uso della forza nelle relazioni internazionali, gli Stati invocano volentieri il consenso dell'avente diritto per giustificare l'ingresso in territorio altrui. Talvolta, però, si tratta di vere e proprie violazioni del diritto internazionale poiché, nel caso concreto, il principio *volenti non fit iniuria* non può ritenersi operante, non ricorrendo le condizioni necessarie perché il consenso possa funzionare come causa di esclusione del fatto illecito. I requisiti cui l'ordinamento internazionale subordina l'operatività del consenso dell'avente diritto possono essere così riassunti. (a) Il consenso deve provenire da un "ente", la cui manifestazione di volontà sia imputabile allo Stato in cui l'intervento ha luogo. Il consenso, cioè, deve essere prestato dal Governo effettivamente rappresentativo. Condizio-

ne difficile da verificare quando abbia avuto luogo un colpo di stato all'interno del paese in cui la forza viene usata o nel caso in cui sia in corso una situazione prolungata di guerra civile. Ad esempio gli Stati Uniti, per intervenire in Grenada nel 1983, dove si era verificato un colpo di stato, invocarono, tra le altre giustificazioni, la richiesta del Governatore generale, cioè dell'organo che negli Stati del Commonwealth rappresenta il Capo di Stato del Regno Unito. Ma l'autorità del Governatore generale, specialmente in Grenada, era puramente nominale. Altre volte il consenso è prestato da un "governo fantoccio", insediato al potere dallo Stato interveniente. È quanto è accaduto con l'invasione sovietica dell'Afganistan. L'Urss entrò in Afganistan il 29 dicembre 1979 e l'operazione si concluse qualche giorno dopo con l'uccisione del Primo Ministro Amin, e la sua sostituzione con B. Karmal, che fu installato al potere dall'Armata Rossa. (b) La manifestazione di volontà del sovrano territoriale deve essere una manifestazione "valida", non affetta dai c.d. vizi della volontà. In altri termini il consenso non deve essere dato per errore, carpito con dolo o estorto con violenza. Inoltre, esso deve essere espresso in conformità alle disposizioni del diritto interno del sovrano territoriale (ad esempio, autorizzazione parlamentare). (c) L'azione dello Stato interveniente non deve violare norme che l'obbligano a tenere un determinato comportamento non solo nei confronti dello Stato territoriale, ma anche nei confronti di altri (o tutti i) membri della comunità internazionale. Pertanto, se lo Stato interveniente è obbligato a non entrare in territorio altrui in virtù di un patto regionale, il consenso del sovrano territoriale funziona come causa di esclusione del fatto illecito nei rapporti Stato interveniente-sovrano territoriale, ma l'intervento costituisce nondimeno un fatto illecito nei confronti degli altri membri del patto. (d) Infine il consenso non deve essere contrario ad una norma imperativa del diritto internazionale. La contrarietà comporta la nullità del consenso, con la conseguenza che l'uso della forza in territorio altrui resta illecito. Può trattarsi di contrarietà alle regole relative al divieto di uso della forza che hanno natura cogente, come il divieto di aggressione, così come di altra norma imperativa. Il consenso sarebbe sicuramente invalido quando l'uso della forza

fosse volto a commettere aggressione o allo stabilimento (o ristabilimento) di una situazione di tipo coloniale. Dibattuta, in dottrina, è la validità o permanenza in vigore di trattati che accordano un ampio diritto d'intervento in territorio altrui, quali il Trattato di amicizia protettrice fra Francia e Monaco del 17 luglio 1918, il Trattato di amicizia tra Persia ed Unione Sovietica del 26 febbraio 1921 e il Trattato di garanzia del 16 agosto 1960, stipulato tra Cipro da una parte e Grecia, Turchia e Regno Unito dall'altra.

È bene precisare che il consenso dell'avente diritto opera nei limiti entro cui è stato dato. Pertanto, l'uso della forza resta illecito, se ha luogo con modalità diverse da quelle stabilite o oltre i limiti temporali convenuti. Parimenti, un consenso dato posteriormente all'ingresso in territorio altrui non può essere considerato come una causa di esclusione del fatto illecito, ma semplicemente come una rinuncia a far valere le conseguenze dell'illecito. Effetti che il consenso dato *ex post* non può produrre quando sia stata violata una norma imperativa, quale il divieto di aggressione.

7. segue: d) *il problema della rilevanza di altre tradizionali cause di esclusione del fatto illecito*

È da chiedersi se in relazione alla proibizione dell'uso della forza nelle relazioni internazionali possano essere invocate altre tradizionali cause di esclusione del fatto illecito che rendano legittimo, in certe circostanze, il ricorso alla forza armata.

Si è già accennato della inammissibilità delle rappresaglie comportanti l'uso della forza armata. La loro liceità è ammessa solo nell'ambito del diritto dei conflitti armati, che ne limita peraltro la possibilità di farvi ricorso.

L'art. 2 (4) non prevede espressamente un divieto di ricorso alle rappresaglie armate. Tale divieto è però espressamente sancito in strumenti posteriori, quali la dichiarazione sulle relazioni amichevoli o l'Atto finale di Helsinki sulla Sicurezza Europea, cui la Corte Internazionale di Giustizia ha annesso rilevanza ai fini dell'*opinio juris* degli Stati partecipanti. Riferendosi alla dichiarazione sulle relazioni amichevoli, la Corte, nel

caso Nicaragua — Stati Uniti, si è pronunciata per l'appartenenza al diritto internazionale consuetudinario del divieto di rappresaglie armate. Sul punto, del resto, si è soffermato più volte il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Altra tradizionale causa di esclusione del fatto illecito, spesso invocata prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, è lo stato di necessità, che consente di agire in territorio altrui per far fronte ad un pericolo grave ed imminente, nonostante che lo Stato i cui diritti vengono lesi sia "innocente", non gli sia cioè imputabile alcun illecito internazionale. La permanente validità di tale causa di esclusione del fatto illecito è stata riconosciuta dalla Commissione del diritto internazionale. È stato peraltro escluso che lo stato di necessità possa essere invocato per giustificare la violazione di una norma imperativa del diritto internazionale. Ne segue che lo stato di necessità non può essere invocato in relazione alla violazione di quelle norme in materia di uso della forza che hanno natura imperativa. Ma l'operosità dell'esimente qui in esame può probabilmente essere ammessa, sia pure con cautela, in relazione ai divieti che non hanno natura imperativa. Si potrà pertanto invocare lo stato di necessità allo scopo di intervenire in territorio altrui per prevenire una catastrofe naturale che metta in pericolo la popolazione delle regioni di confine e sempreché l'urgenza impedisca di ottenere il consenso dello Stato territoriale. Altri esempi possono essere tratti dal diritto del mare. L'art. 221 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare autorizza lo Stato costiero a prendere adeguate misure per prevenire un inquinamento grave in caso di incidente marittimo di una nave straniera. L'art. 221, che sanziona una prassi di cui il più famoso esempio è costituito dall'incidente della *Torrey Canyon*, è reputato essere dichiarativo del diritto internazionale consuetudinario. Una possibile applicazione dello stato di necessità nell'ambito del diritto del mare è costituita altresì da un'operazione volta a liberare gli ostaggi detenuti da terroristi su una nave in alto mare battente bandiera straniera. In questo caso non vi è l'attraversamento di una frontiera statale e la norma violata con l'atto necessitato è quella secondo cui le navi in alto mare sono

sotto l'esclusiva giurisdizione dello Stato della bandiera. Eguali considerazioni valgono probabilmente anche per l'ipotesi in cui l'intervento debba aver luogo su un'installazione fissa sita sulla piattaforma continentale dello Stato costiero, benché, in questo caso, la piattaforma sia oggetto dei "diritti sovrani" di quest'ultimo Stato.

8. *La legittima difesa collettiva*

L'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite attribuisce agli Stati non solo un diritto di legittima difesa individuale, ma anche collettiva. Ciò significa che uno Stato, benché non sia oggetto di un attacco armato, può intervenire a favore di uno Stato che abbia subito un tale attacco. Com'è noto, la menzione della legittima difesa collettiva, nell'art. 51, è dovuta all'iniziativa degli Stati americani che nel 1941 avevano sottoscritto l'Atto di Chapultepec che prevedeva che un'aggressione contro uno Stato membro sarebbe stata considerata un'aggressione contro tutti gli Stati parti. L'art. 51, prendendo in considerazione l'attacco armato contro uno "Stato membro" delle Nazioni Unite, sembrerebbe escludere dalla titolarità del diritto di legittima difesa collettiva i non membri. La questione venne sollevata in occasione dell'intervento degli Stati Uniti nel Vietnam, non essendo il Vietnam del Sud membro delle Nazioni Unite. Senonché, a parere di molti, si era già avuta una modificazione integrativa dell'art. 51 — nel senso di attribuire il diritto di legittima difesa collettiva anche ai non membri — in seguito alla conclusione di patti di sicurezza collettiva che annoveravano tra gli Stati parti anche i non membri. Nel 1949, l'Italia ratificò il Trattato della NATO, benché non fosse ancora membro delle Nazioni Unite. Eguali considerazioni valgono per la Giordania che nel 1950 divenne membro della Lega Araba e per la Repubblica Democratica Tedesca che, nel 1955, ratificò il Patto di Varsavia. Ogni dubbio residuo è stato tolto dalla Corte Internazionale di Giustizia che ha espressamente statuito l'appartenenza al diritto internazionale consuetudinario del diritto di legittima difesa collettiva.

Naturalmente, affinché il diritto di legittima difesa collettiva possa essere esercitato, devono verificarsi le stesse condizioni della legittima difesa individuale. La vittima, cioè, deve essere stata oggetto di un attacco armato. Anche per la legittima difesa collettiva esistono le due scuole di pensiero, di cui si è già fatto cenno a proposito della legittima difesa individuale: taluni ammettono la liceità della legittima difesa collettiva solo dopo che un attacco armato abbia avuto luogo o sia stato quantomeno sferrato; altri ammettono pure la liceità della legittima difesa preventiva.

Uno Stato non può intervenire a favore di un altro contro un terzo Stato, senza che la vittima abbia constatato che sia stata oggetto di un attacco armato ed abbia richiesto l'intervento a suo favore. La *ratio* di questa regola è chiara. Debbono effettivamente sussistere le condizioni per l'esercizio della legittima difesa e l'esistenza di queste condizioni deve essere determinata dallo Stato vittima. A lui spetterà accertare se ci sia stato un attacco armato e a lui spetterà determinare se convenga reagire senza l'aiuto di un altro Stato o convenga invece chiamare in soccorso un altro soggetto di diritto internazionale. Ovviamente la constatazione dell'esistenza delle condizioni per l'esercizio della legittima difesa da parte dello Stato vittima non esime lo Stato interveniente da un appropriato "giudizio di verifica". Poiché se le condizioni in questione non sussistono, lo Stato interveniente commetterebbe un illecito internazionale, nonostante la richiesta dello Stato che pretende essere vittima di un attacco armato.

9. segue: *patti militari per l'organizzazione della sicurezza collettiva*

La mancata attuazione del Capo VII della Carta delle Nazioni Unite portò ben presto gli Stati a mettersi al riparo di patti di sicurezza collettiva. Questi patti organizzano preventivamente la legittima difesa collettiva e costituiscono una frammentazione del sistema. Essi sono peraltro perfettamente legittimi, purché conformi all'art. 51 della Carta. Di regola tale disposizione viene

espressamente richiamata, insieme agli obblighi procedurali che essa dispone (notifica delle misure prese al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite).

Uno dei primi patti stipulati in materia di legittima difesa collettiva in Europa è il Patto di Bruxelles del 1948, successivamente emendato con il Protocollo di Parigi del 1954 e costitutivo dell'UEO. Il *casus foederis* è previsto nell'art. V, che così recita:

“Nel caso in cui un'Alta Parte contraente dovesse essere oggetto di un attacco armato in Europa, le altre Parti le porteranno, conformemente all'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, aiuto e assistenza con ogni mezzo militare o di altra natura in loro potere”.

Tale disposizione sembrerebbe prevedere un obbligo di assistenza automatico a favore della vittima dell'attacco armato. Peraltro, la rilevanza politica del Trattato istitutivo dell'UEO è inferiore a quella degli altri trattati che saranno qui di seguito esaminati, anche se esso è stato recentemente “riscoperto” in connessione con il processo di integrazione europea.

Ben altra importanza è da annettere al Trattato istitutivo della NATO, concluso nel 1949. Nel Trattato, il *casus foederis* è previsto dall'art. 5:

“The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area”.

L'art. 5, secondo la maggioranza della dottrina, non comporta un obbligo di assistenza automatico, poiché ogni Stato parte dovrà prestare l'assistenza che “giudicherà necessaria”.

Di notevole interesse è il fatto che il Trattato NATO definisca i beni che, se oggetto di attacco armato, fanno scattare il meccanismo di legittima difesa collettiva. Tali beni, come

individuati nell'art. 6, sono il territorio di uno Stato membro nonché le forze, navi od aeromobili di una delle parti. Non viene specificato se si debba trattare di navi ed aeromobili militari o anche civili. Ma è da presumere che solo la prima categoria di beni sia coperta dall'art. 6. La sfera geografica di interesse del Trattato include, oltre i territori degli Stati membri in Europa o nell'America settentrionale e le isole site nella zona dell'Atlantico settentrionale a Nord del Tropico del Cancro, le navi od aeromobili che si trovino nelle acque del Mediterraneo, in quelle dell'Atlantico settentrionale a Nord del Tropico del Cancro, o nello spazio aereo sovrastante.

Il Patto di Varsavia, concluso nel 1955, è sorto in contrapposizione alla NATO. Il *casus foederis* è disciplinato dall'art. 4:

“Nel caso in cui uno o più Stati parti siano oggetto, in Europa, di un attacco armato da parte di qualsiasi Stato o di un gruppo di Stati, ciascun Stato membro, nell'esercizio del suo diritto di legittima difesa individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, accorderà individualmente e d'accordo con le altre parti del Trattato un'assistenza immediata allo Stato o agli Stati vittime dell'aggressione, mediante tutti i mezzi che esso giudicherà necessari, compreso l'impiego della forza armata”.

Anche il Patto di Varsavia non prescrive, analogamente alla NATO, un obbligo di intervento automatico. Ma è stata altresì prospettata l'opinione contraria. A differenza della NATO, il Patto di Varsavia non definisce esattamente i beni dello Stato che debbono essere oggetto di attacco armato, perché scatti l'obbligo di assistenza collettiva né la sfera geografica di applicazione del trattato. Quanto ai primi, l'art. 4 si limita a menzionare l'attacco armato contro uno Stato, senza ulteriore specificazione. Circa la seconda, la medesima disposizione precisa che l'attacco, per poter mettere in moto il meccanismo di solidarietà, deve avvenire in Europa. Sono così esclusi gli attacchi contro i territori asiatici dell'Unione Sovietica. Ma non è chiarito se un attacco contro navi militari di uno Stato membro site in acque internazionali adiacenti ai territori europei sia ricompreso nel *casus foederis*. Eguali considerazioni valgono per gli aeromobili militari che sorvolino quelle acque.

La profonda crisi e gli incisivi mutamenti verificatisi nell'89 nel settore orientale del Continente europeo non potevano non ripercuotersi su questa struttura difensiva. Nella riunione di Budapest del 25 febbraio 1991, è stato deciso che a partire dal 31 marzo 1991 il Patto non funzioni più con strutture ed organi militari integrati. Successivamente il Patto è stato abrogato per comune volontà dei contraenti.

Gli Stati del continente americano hanno invece organizzato il loro sistema di sicurezza nell'ambito del Trattato interamericano di assistenza reciproca (o Trattato di Rio) del 1947 e del successivo Protocollo di emendamento di San José del 1975. Secondo l'art. 3 del Trattato di Rio, un attacco armato da parte di qualsiasi Stato contro uno Stato americano è considerato come un attacco contro tutti gli Stati americani. Le parti contraenti hanno l'obbligo di assistere lo Stato attaccato qualora l'attacco abbia luogo nei territori coperti dal Trattato. In attesa che l'Organo di consultazione — cioè l'organismo intergovernativo istituito nel quadro interamericano — decida le misure adeguate ogni Stato parte, su richiesta dello Stato attaccato, determinerà le misure che potrà intraprendere per venire in soccorso dello Stato attaccato. L'Organo di consultazione potrà decidere misure che gli Stati membri hanno l'obbligo di intraprendere, salvo che si tratti di usare la forza armata, poiché uno Stato non può essere obbligato a farvi ricorso senza il suo consenso. Quest'ultima disposizione è stata confermata dal Protocollo di San José, che peraltro distingue tra attacco armato e atti di aggressione, facendo propria, sul punto, la definizione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Mentre nel primo caso l'obbligo di assistenza deve essere assolto dagli Stati già prima dell'intervento dell'Organo di consultazione, nel secondo non si pone a loro carico alcun dovere di assistenza prima che l'Organo in questione abbia preso le misure che ritenga più appropriate.

10. segue: la garanzia della neutralità permanente

La neutralità permanente in tempo di pace comporta per lo Stato neutrale una serie di obblighi, tra cui quello di non far parte di alcuna alleanza militare. La neutralità può tuttavia essere garantita. La garanzia della neutralità differisce dai patti di sicurezza collettiva, poiché mentre i secondi hanno natura reciproca, obbligano cioè ciascun contraente ad intervenire a favore dell'altro in caso di attacco armato, la prima è a senso unico, poiché obbliga il garante ad intervenire a favore del neutrale garantito, ma non viceversa.

Un recente esempio di neutralità garantita è costituito dallo scambio di note tra Italia e Malta del 15 settembre 1980, entrato in vigore l'8 maggio 1981. Il sistema di garanzia della neutralità maltese è articolato in tre meccanismi distinti:

a) un meccanismo di consultazione. L'Italia ha il dovere di consultarsi con Malta e con gli altri Stati mediterranei vicini che dovessero riconoscere e garantire la neutralità maltese in termini analoghi a quelli italiani. Il meccanismo di consultazione può essere messo in moto su richiesta di Malta o degli altri Stati garanti ogniquale volta uno di loro dichiara che "esiste una minaccia di violazione od una violazione della sovranità, indipendenza, neutralità, unità ed integrità territoriale di Malta";

b) l'obbligo, da parte dell'Italia, di investire o portare a conoscenza del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ogni "violazione armata dello spazio nel quale la Repubblica di Malta esercita la propria sovranità" e ogni "minaccia alla sovranità, indipendenza, neutralità, unità od integrità territoriale di Malta";

c) l'Italia è altresì obbligata ad "adottare [...] su richiesta di Malta [...] ogni altra misura, non esclusa l'assistenza militare, che giudicherà necessaria per far fronte alla situazione", nei seguenti casi: (i) "minaccia di violazione o violazione della sovranità, indipendenza, neutralità ed integrità territoriale" di Malta; (ii) "nei casi di legittima difesa ed alle condizioni previste dall'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite", nei casi, cioè, in cui Malta sia oggetto di un attacco armato.

La garanzia militare della neutralità maltese è quella contenuta sub c) e contemplata da una precisa disposizione dell'accordo italo-maltese. Ma tale disposizione non specifica le misure che l'Italia è obbligata ad adottare. Premesso che le misure in questione non possono essere decise autonomamente dall'Italia, ma possono essere azionate solo su richiesta di Malta, è da osservare quanto segue. In primo luogo l'Italia non potrebbe adottare misure più incisive di quelle contenute nella richiesta maltese. Ad esempio, ove Malta dovesse far fronte a moti interni e chiedesse una semplice fornitura d'armi, l'Italia commetterebbe un illecito ove inviasse nell'isola un contingente militare. Parimenti, ove Malta chiedesse solo un appoggio diplomatico per far fronte ad una minaccia di violazione della propria sovranità, l'Italia non potrebbe inviare una squadra navale nelle acque maltesi allo scopo di contrastare la minaccia. In secondo luogo, è da precisare che l'Italia, pur avendo il diritto di decidere quali siano le misure necessarie per garantire la neutralità maltese, non ha una illimitata facoltà di scelta. Le misure che essa dovrà adottare devono essere idonee a far fronte alla situazione. Pertanto, una mera protesta, o altre misure di natura diplomatica, potranno bastare per far fronte ad una minaccia di violazione della sovranità maltese. Una violazione della sovranità maltese comporterà invece l'adozione di misure più efficaci. Ove la violazione dovesse consistere in un vero e proprio attacco armato ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, l'Italia difficilmente potrà esimersi dall'usare la forza armata per aiutare Malta a respingere l'attacco armato. Sebbene l'accordo italo-maltese faccia riferimento all'"assistenza militare", e non al "ricorso alla forza armata", come una delle misure più incisive che l'Italia avrebbe l'obbligo di adottare, sarebbe incongruo interpretare le parole "assistenza militare" in senso restrittivo: affermare cioè che esse comportino solo la fornitura di materiale bellico, ma non un intervento armato a fianco di Malta.

11. *Il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite ed il sistema di sicurezza collettiva: le misure coercitive e l'intervento armato*

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha competenza esclusiva in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Le sue delibere possono consistere in raccomandazioni, che non hanno natura giuridicamente vincolante, e in decisioni, che invece sono adottate con il voto favorevole di nove dei quindici componenti del Consiglio. Ma i membri permanenti (Cina, Francia, Regno Unito, Stati Uniti, Unione Sovietica) possono con il voto negativo (c.d. diritto di veto) bloccare una delibera del Consiglio. L'assenza di un membro permanente nella seduta del Consiglio equivale a veto, ma non la sua astensione.

Misure coercitive per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale possono essere prese dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dopo che sia stata determinata, a termini dell'art. 39 della Carta, l'esistenza di un atto di aggressione, una minaccia o una rottura della pace.

Il Consiglio di Sicurezza può raccomandare o decidere l'adozione di misure coercitive non comportanti l'uso della forza armata. L'art. 41 detta in proposito un elenco non tassativo, ricomprendendo, tra le misure in questione, l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radiofoniche ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche. Tali misure dovranno essere obbligatoriamente eseguite dagli Stati membri solo se siano comminate mediante "decisione", come nei casi di quelle adottate nel 1966 contro la Rhodesia del Sud o nel 1977 contro il Sud Africa o nel 1990 contro l'Iraq. Nei casi in cui il Consiglio di Sicurezza adotti, come avviene più frequentemente, una raccomandazione, gli Stati non avranno ovviamente l'obbligo di eseguire le misure raccomandate.

Qualora ritenga che per far fronte alla situazione occorranza misure più incisive, o nei casi in cui le misure ex art. 41 si siano dimostrate inadeguate, il Consiglio di Sicurezza può intraprendere una vera e propria operazione di polizia internazionale

mediante forze aeree, navali o terrestri. Tali operazioni possono comprendere, come esemplifica l'art. 42, dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri.

Altra tipica azione del Consiglio' in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è l'adozione di "misure provvisorie". Si tratta di misure che il Consiglio di Sicurezza può raccomandare a termini dell'art. 40 quali, ad esempio, il cessate il fuoco, allo scopo di prevenire un aggravarsi della situazione.

Secondo il disposto della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza avrebbe potuto intraprendere direttamente azioni coercitive contro uno Stato responsabile di un atto di aggressione mediante truppe messe a disposizione dagli Stati membri e coordinate da un Comitato di Stato Maggiore, composto dai capi di Stato Maggiore dei Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Subito dopo l'entrata in vigore della Carta, gli Stati avrebbero dovuto stipulare accordi *ad hoc*, in cui sarebbero stati indicati in dettaglio i contingenti che ciascuno Stato avrebbe messo a disposizione (art. 43). Addirittura, per le misure militari più urgenti, i membri avrebbero dovuto tenere a disposizione appropriati contingenti di forze aeree. Orbene gli accordi in questione non sono mai stati stipulati, con la conseguenza che le operazioni di polizia effettuate dalle Nazioni Unite hanno finito per assumere una fisionomia diversa da quella originariamente prevista. Né ha mai trovato applicazione l'art. 106, che è collocato tra le misure transitorie, secondo cui in attesa della conclusione degli accordi di cui all'art. 43 i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza avrebbero potuto agire in nome delle Nazioni Unite, ricorrendo anche a misure coercitive.

In materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale i poteri del Consiglio di Sicurezza sono "esclusivi". Le sue funzioni non possono essere né delegate agli Stati né essere esercitate da altri organi delle Nazioni Unite. In occasione della guerra di Corea, nel 1950, il Consiglio di Sicurezza, essendo assente il membro sovietico, riuscì ad adottare una delibera con cui raccomandava l'intervento a favore della Corea del Sud; successivamente autorizzò l'uso della bandiera delle Nazioni

Unite da parte degli Stati che erano intervenuti e che operavano sotto comando unificato degli Stati Uniti. Ma tale delibera, a parte ogni altra considerazione sotto il profilo procedurale, è stata ritenuta illegittima e non rapportabile all'art. 42, che testualmente attribuisce al Consiglio il compito di intraprendere le azioni contemplate da questa disposizione. Sempre in occasione della guerra di Corea, si tentò di attribuire all'Assemblea Generale le funzioni spettanti al Consiglio di Sicurezza. Rientrato il membro sovietico nel Consiglio, l'organo si trovò nell'incapacità di agire a causa del veto dell'URSS. L'assemblea Generale adottò allora una risoluzione — la c.d. *Uniting for Peace* (ris. n. 377-V) — in virtù della quale, in caso di inazione del Consiglio, le funzioni in materia di mantenimento della pace erano automaticamente trasferite all'Assemblea Generale. Ma tale risoluzione, che non trova un fondamento nella Carta, non ha dato luogo ad alcuna modifica del sistema, a causa delle proteste dell'URSS e degli altri paesi socialisti, cui si sono aggiunte quelle della Francia in occasione della costituzione dell'UNEF I, al tempo dell'intervento anglo-egiziano a Suez, che fu deliberata dall'Assemblea Generale. Tutto quello che si può ammettere è che all'Assemblea Generale sia consentito adottare misure provvisorie del tipo di quelle menzionate nell'art. 40. In tal caso, come è stato giustamente osservato, la competenza dell'Assemblea Generale è fondata non tanto sul Capo VII quanto sul Capo VI della Carta.

Completamente diverso è il caso, della cui legittimità non è da dubitare, in cui il Consiglio di Sicurezza raccomandi di intervenire in legittima difesa collettiva a favore del membro che sia stato aggredito. Ad esempio con risoluzione 546 del 1984 il Consiglio raccomandò di intervenire a favore dell'Angola che era stato attaccato dal Sud Africa. Nell'ambito dell'art. 51 è pure da collocare la risoluzione 678 del 1990, con cui il Consiglio "autorizzava" gli Stati che cooperavano con il Kuwait, occupato e illegalmente annesso dall'Iraq, "a usare tutti i mezzi necessari per far rispettare la risoluzione 660", che intimava l'immediato ritiro delle truppe irachene, qualora l'Iraq non avesse ristabilito l'integrità territoriale del Kuwait.

Giova infine precisare come le delibere con cui si constata un atto di aggressione o la rottura della pace e si adottano le misure di cui agli artt. 40 e 41 o si decida addirittura di intraprendere misure coercitive comportanti l'uso della forza armata rientrano tra quelle contemplate dall'art. 27 par. 3 della Carta e possano essere oggetto di veto da parte di uno dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Ciò spiega perché conflitti della più grande importanza (ad. es. il conflitto del Vietnam), in cui siano direttamente o indirettamente impegnate le grandi potenze, abbiano avuto luogo lasciando completamente ai margini le Nazioni Unite. La ritrovata unanimità del Consiglio nei confronti dell'Iraq e le numerose risoluzioni votate contro questo Stato per l'occupazione del Kuwait segnano una prima deviazione dalla prassi precedente.

12. Le operazioni per il mantenimento della pace

Nonostante la parziale attuazione del Capo VII della Carta, le Nazioni Unite sono riuscite a istituire un certo numero di operazioni per il mantenimento della pace. Precisamente, quattro operazioni connesse al conflitto arabo israeliano ed alle sue propaggini libanesi: UNEF I (1956-1967), UNEF II (1973-1979), UNDOF (istituita nel 1974 e tuttora in corso), UNIFIL (istituita nel 1978 e tuttora in corso); due operazioni connesse a conflitti armati non internazionali, cioè l'operazione in Congo (ONUC, 1960-1964) e quella a Cipro (UNFYCIP, istituita nel 1964 e ancora in corso); due operazioni connesse al processo di decolonizzazione, che hanno avuto come compito la temporanea amministrazione dell'Irian Occidentale (UNTEA, 1962-1963) e il controllo della transizione della Namibia all'indipendenza (UNTAG, 1987-1990).

Le operazioni per il mantenimento della pace, che taluni autori collocano in una zona grigia tra Capo VI (soluzione pacifica delle controversie) e Capo VII (mantenimento della pace e della sicurezza internazionale) della Carta, si distinguono dalle azioni coercitive per il fatto di essere attuate con il consenso

dello Stato territoriale. Esse possono aver luogo nel contesto di un conflitto internazionale (e assumono l'aspetto di una forza d'interposizione per tenere separati i contendenti), oppure nel contesto di un conflitto interno. In questo caso, le forze di pace possono aiutare il governo legittimo a mantenere la "legge e l'ordine" o, semplicemente, operare come forza d'interposizione tra governo legittimo e fazioni avversarie. Caratteristica di queste operazioni è il limitato uso delle armi: di regola, solo in legittima difesa. L'altra caratteristica consiste nel fatto che dei contingenti delle forze per il mantenimento della pace non dovrebbero far parte truppe appartenenti a membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Tale prassi, però, è stata disattesa nel caso dell'UNIFIL, poiché questa forza include un contingente francese. Generalmente, le operazioni per il mantenimento della pace delle Nazioni Unite sono state effettuate sotto la direzione del Segretario Generale, dietro apposita delega da parte del Consiglio di Sicurezza. La delega, sempre a tempo determinato (tranne il caso dell'ONUC), è stata, in caso di necessità, prorogata anche un notevole numero di volte. Al Segretario Generale è affidato il compito di costituire la forza; rientra nella sua discrezionalità politica individuare gli Stati che intendono fornire volontariamente i contingenti componenti la forza.

Oltre alle vere e proprie operazioni per il mantenimento della pace sono da annoverare, in questo contesto, altre misure, quali l'invio di osservatori militari, sempre sotto la direzione del Segretario Generale e dietro mandato del Consiglio di Sicurezza. Si tratta di operazioni di modesta entità, sotto il profilo numerico del personale impegnato, volte generalmente a supervisionare il rispetto delle condizioni armistiziali dopo un conflitto armato (ad es. The United Nations Military Observer Group in India and Pakistan istituita nel 1949 e tuttora in corso).

13. *Il problema della liceità delle operazioni per il mantenimento della pace intraprese al di fuori delle Nazioni Unite.*

Il Trattato di pace tra Egitto ed Israele del 26 marzo 1979

prevedeva la costituzione di una forza delle Nazioni Unite, che avrebbe dovuto supervisionare e garantire l'esecuzione dell'accordo. A causa dell'opposizione dell'Unione Sovietica tale forza non vide mai la luce. In sua vece venne istituita, nel 1982, una Forza Multinazionale e Osservatori nel Sinai, svincolata dal sistema delle Nazioni Unite, con il compito di sorvegliare l'esecuzione del Trattato di Pace e garantire la libertà di navigazione nello stretto di Tiran ed il golfo di Aqaba. Altri esempi di operazioni per il mantenimento della pace effettuate al di fuori delle Nazioni Unite sono da individuare nella Forza Multinazionale in Libano. Furono istituite due Forze formalmente distinte. La prima ha operato in Libano nel periodo 21 agosto 1982-13 settembre 1982; la missione della seconda ha avuto luogo nel periodo 24 settembre 1982-30 marzo 1984. Anche l'operazione libanese, come quella nel Sinai, ha avuto luogo con il consenso dello Stato territoriale.

L'istituzione di forze multinazionali di pace al di fuori delle Nazioni Unite è stata criticata dal Segretario Generale, il quale ha ricordato come il compito di mantenere la pace e la sicurezza internazionale spetti all'Organizzazione e in particolare al Consiglio di Sicurezza.

Tali critiche sollevano due ordini di considerazioni, il primo di natura giuridica, il secondo di politica dell'Organizzazione.

Sotto il primo profilo è da precisare come le operazioni per il mantenimento della pace, condotte al di fuori del sistema delle Nazioni Unite, siano, in linea di principio, lecite, purché abbiano luogo con il consenso del sovrano territoriale. Il consenso dell'avente diritto, infatti, opera come causa di esclusione del fatto illecito, privando di illiceità l'ingresso di truppe in territorio altrui. Sempreché, ovviamente, il consenso del sovrano territoriale abbia tutti i requisiti per poter funzionare come causa di esclusione del fatto illecito. In breve le operazioni per il mantenimento della pace condotte al di fuori delle Nazioni Unite non si differenziano granché da quelle effettuate sotto l'egida dell'Organizzazione, menzionate nel paragrafo precedente. Anche quest'ultime non sono vere e proprie azioni coercitive, essendo realizzate con il consenso del sovrano territoriale. Le

operazioni coercitive, d'altro canto, restano prerogativa del Consiglio di Sicurezza o di organizzazioni regionali debitamente autorizzate dal Consiglio.

Notevolmente diversi sono i termini del problema, qui in considerazione, se esaminati alla luce della politica delle Nazioni Unite. È ovvio che operazioni per il mantenimento della pace, condotte al di fuori delle Nazioni Unite, mettono a nudo la crisi dell'Organizzazione per quanto riguarda il suo ruolo primario. Sarebbe però assurdo affermare che la crisi sia una conseguenza della conduzione di operazioni del tipo di quelle sopra elencate. Forze di mantenimento della pace, al di fuori delle Nazioni Unite, sono state create proprio per l'impossibilità di funzionamento, in determinate occasioni, delle Nazioni Unite. Queste possono istituire operazioni di mantenimento della pace solo quando ci sia sufficiente consenso tra i membri del Consiglio di Sicurezza e il sovrano territoriale o addirittura tutte le parti direttamente coinvolte nel conflitto abbiano espresso il loro consenso all'ingresso delle truppe straniere.

14. Le organizzazioni regionali e l'uso della forza armata

Nella Carta delle Nazioni Unite, uno specifico Capitolo si occupa delle organizzazioni regionali, cioè di quegli enti che non sono dei semplici patti per l'organizzazione della legittima difesa collettiva, ma sono dotati di un apparato istituzionale piuttosto complesso che li mette in grado di assolvere le funzioni in materia di mantenimento della pace che il Capitolo VIII loro devolve. Tra tali organizzazioni rientrano l'Organizzazione degli Stati Americani, la Lega Araba e l'Organizzazione per l'Unità Africana. Le organizzazioni regionali possono lecitamente usare la forza armata nei seguenti casi.

Innanzitutto possono funzionare come un patto per l'organizzazione della legittima difesa collettiva. In tal caso, i membri possono fare collettivamente quello che avrebbero potuto fare individualmente. L'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza non è necessaria, poiché essi agiscono in virtù dell'art. 51 della Carta.

Le organizzazioni regionali possono poi effettuare operazioni

coercitive. Ma l'azione coercitiva deve essere autorizzata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. La lettera dell'art. 53 della Carta è chiara e non si presta ad equivoci od incertezze. Sono pertanto da ritenere contrari alla Carta i tentativi, effettuati specialmente da alcuni Stati occidentali, volti a svincolare i comportamenti dell'organizzazione regionale dall'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. In materia, la subordinazione dell'organizzazione regionale al Consiglio è attestata dalla possibilità che ha il secondo di utilizzare la prima per azioni coercitive sotto la sua direzione. È da ritenere pertanto priva di fondamento la tesi degli Stati Uniti secondo cui la quarantena cubana era da giustificare in base ad una risoluzione dell'OSA che autorizzava gli Stati Uniti ad usare la forza per impedire l'installazione dei missili sovietici a Cuba. Anche l'intervento della Forza Interamericana di Pace in Santo Domingo, nel 1965, non fu autorizzato dal Consiglio di Sicurezza e la delibera dell'OSA istitutiva della Forza non poteva essere fondata sul consenso del sovrano territoriale, versando l'isola in una condizione di completa anarchia. Parimenti, l'intervento degli Stati membri dell'Organizzazione dei Caraibi Orientali (OECS) in Grenada nel 1983 non avrebbe potuto essere giustificata in virtù del Capo VIII della Carta. Si preferì pertanto far leva sulla richiesta del "Governatore-generale" di quello Stato, cioè sul consenso dell'avente diritto come causa di giustificazione.

Puramente teorico, non esistendo prassi in materia, appare il quesito volto a determinare se azioni coercitive possano essere autorizzate dall'Assemblea Generale in situazioni analoghe a quelle dell'*Uniting for Peace*, cioè in casi d'incapacità d'azione del Consiglio a causa del veto di un membro permanente. Comunque, essendoci espressi per l'illegittimità della prassi volta ad affidare all'Assemblea Generale funzioni in materia di mantenimento della pace, non si vede come la prassi in questione potrebbe legittimare un'autorizzazione data ad un'organizzazione regionale dall'Assemblea Generale anziché dal Consiglio di Sicurezza.

Una terza ipotesi di uso lecito della forza riguarda le operazioni per il mantenimento della pace del tipo di quelle

effettuate dalle Nazioni Unite, cioè l'invio di una forza composta da contingenti degli Stati membri dell'organizzazione regionale con il consenso dello Stato territoriale. Un esempio di questa categoria di operazioni è stato individuato nella Forza Araba di Sicurezza (successivamente trasformata in Forza Araba di Deterrenza) che ha operato in Libano con il consenso del Presidente di quello Stato nel periodo 1976-1982, costituita nel quadro della Lega Araba. Il problema che si pone al riguardo è se tali operazioni debbano essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza, ricadano cioè sotto l'art. 53 della Carta. Al quesito è da dare una risposta negativa, non trattandosi di vere e proprie azioni coercitive, ma di uso della forza con il consenso del sovrano territoriale. Sarebbe assurdo che un'organizzazione regionale dovesse in materia sottostare a limiti più incisivi di quelli che incontrano gli Stati individualmente considerati i quali, come si è detto nel paragrafo precedente, possono lecitamente intervenire in territorio altrui con il consenso del sovrano. Per tali operazioni, quindi, non è necessaria l'autorizzazione preventiva del Consiglio di Sicurezza. Questi, però, dovrebbe essere pienamente tenuto informato, a termini dell'art. 54, dell'azione intrapresa o progettata dall'organizzazione regionale.

15. *L'uso della forza armata e la Costituzione italiana.*

Anche nell'ordinamento italiano il ricorso alla minaccia ed all'uso della forza è regolato da un complesso di disposizioni che debbono essere tenute distinte da quelle che hanno per oggetto lo *jus in bello*, cioè le disposizioni di diritto interno in materia di conduzione delle ostilità, quali, ad esempio, la legge di guerra e neutralità, di cui si farà cenno nella parte IV.

Le norme che nell'ordinamento italiano disciplinano la minaccia e il ricorso alla forza armata sono da ricavare dall'art. 11, prima parte, della Costituzione, dalle norme di diritto consuetudinario immesse tramite l'art. 10, 1° comma, della Costituzione e dalle norme di adeguamento alle disposizioni rilevanti della Carta delle Nazioni Unite prodotte dall'ordine di esecuzione

contenuto nella legge con cui l'ordinamento italiano si è adattato a quello strumento internazionale.

Secondo l'art. 11 della Costituzione, analogamente a quanto dispongono le carte fondamentali di altri Stati, "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali". Tale disposizione condanna la guerra di aggressione e nello stesso tempo vieta che si stipulino alleanze aggressive. La guerra non è neppure ammessa come procedimento per realizzare pretese giuridiche avanzate dall'Italia e contestate da altri Stati, poiché essa è vietata non solo come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli, ma anche "come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali". L'art. 11 della Costituzione, essendo fondato sulla nozione di guerra e non su quella di forza armata, si colloca nel solco tracciato dal *Covenant* della Società delle Nazioni e del Patto Kellogg-Briand. La disposizione in esame, infatti, consente la guerra in legittima difesa e nello stesso tempo lascia impregiudicate tutte quelle altre forme di violenza che non possono essere tecnicamente definite guerra, quali le rappresaglie armate o altre misure di autotutela violenta.

Tali azioni, nella misura in cui siano vietate dal diritto internazionale consuetudinario, saranno altresì interdette nell'ordinamento italiano a causa delle norme immesse ex art. 10, 1° comma, della Costituzione. Nessun dubbio, pertanto, che le rappresaglie armate siano vietate.

Sono altresì vietate quelle forme di uso della forza interdette da quei precetti, ricavabili dall'art. 2 par. 4 della Carta delle Nazioni Unite, ed ai quali sia da riconoscere il solo rango di diritto pattizio. Ciò a causa dell'adeguamento prodotto dalla citata legge di esecuzione. Se, d'altro canto, si passa ad accertare in quali occasioni la forza potrebbe essere lecitamente usata, è da ammettere non solo la liceità della guerra in legittima difesa e delle reazioni in legittima difesa non tecnicamente definibili come guerra, ma anche di quelle azioni consentite dall'ordinamento internazionale, quali ad esempio l'intervento in territorio altrui con il consenso del sovrano territoriale. Sono altresì giuridicamente ammissibili le azioni, lesive delle norme conven-

zionali in materia di divieto di uso della forza, che siano rese possibili a causa della temporanea sospensione dell'operatività di tale categoria di norme. Sarà ad esempio lecito un intervento a protezione della vita dei cittadini italiani all'estero, quando la situazione di pericolo in cui vengono a trovarsi sia il risultato di una massiccia violazione di diritti umani imputabili al sovrano territoriale.

In breve è da ammettere una perfetta concordanza tra ordinamento internazionale e ordinamento interno in materia di uso della forza, con la conseguenza che, sul punto, l'ordinamento interno non è né più permissivo né più restrittivo di quello internazionale.

Altro problema è determinare se il ricorso alla forza armata, che venga deciso dall'esecutivo, necessiti di un provvedimento autorizzativo da parte delle Camere. Per quanto riguarda l'impiego della forza armata che possa essere qualificata "guerra", l'articolo 87, nono comma, precisa che il Presidente della Repubblica "dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere". A sua volta l'art. 78 dispone che "Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari". La deliberazione delle Camere ha effetti "interni", nel senso che solo dopo la sua adozione potrà essere applicata, nel nostro ordinamento, la normativa valida in tempo di guerra; essa ha altresì incidenza verso l'esterno poiché, solo posteriormente alla deliberazione, il Presidente della Repubblica potrà adottare la dichiarazione di guerra di cui all'art. 1 della III Convenzione dell'Aja del 18 ottobre 1907. Pertanto la deliberazione parlamentare incide ad un duplice livello: rende possibile, nell'ordinamento italiano, l'applicazione della normativa connessa allo stato di guerra; autorizza un atto — dichiarazione di guerra — che in assenza della deliberazione non sarebbe giuridicamente possibile intraprendere. Secondo quanto detto precedentemente, le sole guerre ammissibili — secondo il nostro ordinamento costituzionale — sono quelle in legittima difesa.

La deliberazione del Parlamento è formalmente necessaria per l'impiego della forza armata nei casi in cui questa non possa essere tecnicamente definita guerra? Tra gli impieghi della forza

armata — che non possono essere tecnicamente definiti guerra — rientrano un numero piuttosto ampio di misure che comprendono sia le c.d. operazioni di pace sia impieghi minori come l'uso della forza a protezione dei cittadini all'estero. L'adozione di queste misure, per cui non viene richiesta alcuna "dichiarazione di guerra", non necessita alcuna autorizzazione parlamentare, ma rientra nella competenza dell'esecutivo e precisamente del Governo. Ovviamente il Governo dovrà rispondere al Parlamento dell'opportunità dell'impiego della forza; ma qui siamo sul piano del rapporto fiduciario Governo-Parlamento. Benché in pratica si sia venuta affermando la prassi di far precedere l'invio di truppe all'estero da un dibattito parlamentare, non sembra che la prassi in questione abbia dato luogo alla nascita di una consuetudine costituzionale integrativa delle disposizioni che, nel nostro ordinamento, disciplinano l'impiego della forza armata.

PARTE IV

IL DIRITTO MARITTIMO DI GUERRA

Sommario:

CAPITOLO 1° CONCETTI GENERALI. 1. *Conflitti armati internazionali e conflitti armati interni.* 2. *Dalla teoria dello "stato di guerra" a quella del conflitto armato.* 3. *Le fonti del diritto bellico.* 4. *Momento a partire dal quale si applicano le norme di diritto bellico.*

CAPITOLO 2° PRINCIPI COMUNI DEL DIRITTO DEI CONFLITTI ARMATI INTERNAZIONALI. 1. *Premessa.* 2. *Gli organi della violenza bellica.* 3. *Spie, sabotatori e mercenari.* 4. *Le aree del conflitto armato.* 5. *L'oggetto della violenza bellica.* 6. *I mezzi e i metodi di combattimento.* 7. *Le garanzie del diritto bellico.* 8. *Il principio dell'eguaglianza dei belligeranti.*

CAPITOLO 3° LE REGOLE DELLA GUERRA MARITTIMA. 1. *I legittimi combattenti nella guerra marittima.* 2. *Gli obiettivi.* 3. *Mezzi di combattimento: a) mine e siluri; b) missili navali; c) sommergibili.* 4. *Metodi di combattimento: a) zone di guerra e zone totali di esclusione; b) la lotta al contrabbando di guerra; c) blocco; d) cordone sanitario, zona di operazioni; e) bombardamento navale.* 5. *Le aree del conflitto armato.* 6. *Le disposizioni di natura umanitaria.*

CAPITOLO 4° LA FINE DEL CONFLITTO ARMATO. 1. *Armistizi e trattati di pace.*

CAPITOLO 1°

CONCETTI GENERALI

1. *Conflitti armati internazionali e conflitti armati interni.*

Il diritto internazionale non disciplina nello stesso modo i conflitti armati internazionali ed i conflitti armati interni. Vi sono distinte categorie di norme che regolano l'una e l'altra categoria di conflitti. Il principale tratto caratteristico che distingue i conflitti internazionali da quelli interni consiste nel fatto che coloro che prendono parte alla prima categoria di conflitti sono normalmente considerati legittimi combattenti, con la conseguenza che non possono essere puniti per gli atti di belligeranza compiuti; in caso di cattura vengono quindi considerati prigionieri di guerra. Nei conflitti appartenenti alla seconda categoria, i contendenti non sono considerati sullo stesso piano. In un conflitto interno, lo Stato è libero di assoggettare i ribelli alla propria potestà punitiva, nel rispetto delle regole di carattere umanitario. Essi pertanto non possono essere considerati legittimi combattenti.

La distinzione tra conflitti internazionali e conflitti interni è sufficientemente netta. Alla prima categoria appartengono i conflitti tra Stati; alla seconda, invece, quelli che si svolgono all'interno di uno Stato. È da osservare come tra conflitti internazionali e conflitti interni possano esservi delle interferenze. Ciononostante le due categorie di conflitto debbono essere tenute distinte. Ad esempio, se un terzo Stato interviene in una guerra civile a fianco dei ribelli, le ostilità tra Governo legittimo e Stato interveniente saranno disciplinate dal diritto relativo ai conflitti internazionali, mentre quelle tra Governo legittimo e ribelli saranno regolate dal diritto dei conflitti interni. Parimenti,

se uno Stato interviene a favore del Governo legittimo, le ostilità tra Stato interveniente e ribelli saranno disciplinate dal diritto relativo ai conflitti interni. I conflitti armati interni trovano la loro disciplina nell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e nel I Protocollo addizionale del 1977.

Alla categoria dei conflitti internazionali non appartengono solamente i conflitti tra Stati, ma anche le guerre di liberazione nazionale o conflitti per l'autodeterminazione. Si tratta di conflitti in cui un popolo, non ancora costituitosi in Stato indipendente, lotta contro il Governo al potere per realizzare il diritto all'autodeterminazione (vedi *supra*, Parte I, Cap. 1, par. 6). L'assimilazione dei conflitti per l'autodeterminazione ai conflitti armati interstatali e il conseguente inserimento tra i conflitti armati internazionali è fatto recente, dovuto al processo di decolonizzazione violenta. L'erezione delle guerre di liberazione a conflitti interstatali ha avuto luogo in virtù del I Protocollo addizionale alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949. Secondo l'art. 1 par. 4 del Protocollo vengono ricompresi tra i conflitti armati internazionali "...i conflitti armati nei quali i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione, consacrato nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità alla Carta delle Nazioni Unite". Fino all'entrata in vigore del I Protocollo, i conflitti per l'autodeterminazione erano disciplinati dal diritto relativo ai conflitti interni. La loro erezione a conflitti internazionali vale però solo per gli Stati parti del I Protocollo, non potendosi ammettere che l'art. 1 par. 4 sia diventato diritto consuetudinario. Con la conseguenza che il Governo al potere, se non ha ratificato il I Protocollo, non è obbligato a considerare come legittimi combattenti coloro che combattono per realizzare il diritto all'autodeterminazione. Pur facendo riferimento al diritto di autodeterminazione, così come consacrato nella Carta delle Nazioni Unite e nella Risoluzione dell'Assemblea Generale sulle relazioni amichevoli, il I Protocollo circoscrive le guerre di

liberazione nazionale a quelle situazioni in cui un popolo, che combatte per realizzare il diritto all'autodeterminazione, sia sottoposto a dominazione coloniale, ad un regime razzista o ad un'occupazione straniera. Mentre il significato di dominazione coloniale e regime razzista può essere desunto, rispettivamente, dalle pertinenti disposizioni della Carta delle Nazioni Unite (e in particolare dalla prassi societaria in materia di decolonizzazione), dalla Convenzione contro l'Apartheid e da quella contro la discriminazione razziale, più difficile è interpretare cosa s'intenda per occupazione straniera.

Infatti, se il termine occupazione fosse impiegato in senso tecnico, cioè come *occupatio bellica* di un territorio appartenente ad uno Stato, il relativo conflitto sarebbe da considerare come un conflitto interstatale, già coperto dalle disposizioni delle quattro Convenzioni di Ginevra relative ai conflitti internazionali. Come risulta dai lavori preparatori del I Protocollo, il termine occupazione è stato usato in senso atecnico, per coprire quei conflitti che insorgono tra un popolo autoctono del territorio ed un Governo che sia l'espressione di "settlers", cioè di popolazioni che si sono stabilite nel territorio (ne costituisce un esempio il caso della Rhodesia dopo la secessione dal Regno Unito). Conviene osservare come tra i conflitti per l'autodeterminazione non possano essere compresi i conflitti promossi da minoranze etniche. Infatti le minoranze etniche non sono titolari del diritto di autodeterminazione. L'art. 1 par. 4 non è applicabile ai fenomeni di mera secessione. Tale disposizione non ha inteso neppure riconoscere come conflitti per l'autodeterminazione quei movimenti secessionisti che facciano capo ad un popolo che coesiste insieme ad altri in uno Stato federale indipendente. Sempreché la situazione in cui si trovi il popolo in questione nei confronti del Governo al potere non sia assimilabile ad una situazione di dominazione coloniale e razzista o "occupazione straniera".

2. Dalla teoria dello "stato di guerra" a quella del conflitto armato.

Almeno fino all'entrata in vigore della Carta delle Nazioni

Unite, il dualismo tra diritto internazionale di pace e diritto internazionale di guerra era comunemente accettato. Il primo, che era diritto "normalmente" applicabile, era talmente elastico ed omnicomprensivo, da regolare anche procedimenti violenti non bellici, quali la rappresaglia, il blocco pacifico e l'intervento (c.d. misure vicine alla guerra). Il secondo diveniva applicabile non appena uno Stato avesse esercitato il diritto di far guerra (*jus ad bellum*). In tal caso, le relazioni tra Stati belligeranti e tra questi e i terzi non erano più disciplinate dal diritto di pace, ma dal complesso di norme (*jus in bello*) che divenivano applicabili una volta instaurato lo "stato di guerra". Questa situazione, chiara in teoria, non lo era affatto nella pratica, non essendo possibile stabilire, con assoluta certezza, se un conflitto armato dovesse essere definito guerra e conseguentemente si fosse validamente instaurato lo "stato di guerra". Secondo la maggior parte degli autori, lo stato di guerra era la conseguenza della manifestazione di volontà (*animus bellandi*) di uno dei soggetti dell'ordinamento internazionale espressa mediante una dichiarazione formale di guerra, in conformità alla III Convenzione dell'Aja del 1907, oppure desumibile da fatti concludenti. Ma la semplice volontà, non accompagnata da ostilità, può produrre lo stato di guerra? Durante la seconda guerra mondiale alcuni Stati latino americani dichiararono guerra alla Germania, ma non vi fu mai uno scontro armato. D'altra parte, se si prescinde dall'*animus bellandi*, quando si può dire che le ostilità abbiano raggiunto una tale intensità da essere considerate guerra e non "semplici misure vicine alla guerra?". Definizioni come quella di Oppenheim, fondate sulla volontà del belligerante di giungere alla completa sottomissione dell'avversario allo scopo di dettare le condizioni di pace che più gli paiono opportune, sono state giustamente criticate da Dinstein, poiché talvolta le ostilità possono benissimo ricadere nella nozione di guerra, pur avendo un obiettivo più limitato.

L'incertezza circa l'esistenza, nel caso concreto, dello stato di guerra si è aggravata dopo l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite. Sia perché l'opinione secondo cui lo *jus ad bellum* sia stato definitivamente abolito, travolgendo di conseguenza

l'istituto dello "stato di guerra", non è umana né consolidata. Sia perché gli Stati si guardano bene dal qualificare come esercizio dello *jus ad bellum* il ricorso alla forza armata, a causa della proibizione stabilita dalla Carta delle Nazioni Unite e dei controlli ed autorizzazioni cui, nelle democrazie parlamentari, sono sottoposti gli esecutivi in ordine alla possibilità di "dichiarare guerra".

Le Convenzioni dell'Aja del 1899 e 1907 condizionano l'applicazione delle rispettive norme all'esistenza di uno stato di guerra. Lo stesso dicasi per codificazioni posteriori, quali la Dichiarazione di Londra del 1909, peraltro mai entrata in vigore, il Protocollo di Ginevra del 1925 sul divieto dell'uso di agenti chimici e batteriologici e quello del 1936 sulla guerra sottomarina, e le leggi interne e i manuali militari da applicare quando lo Stato sia in guerra o resti neutrale in un conflitto internazionale. Dopo l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, il termine guerra — come nozione giuridica — non viene cancellato. Ma accanto ad esso compare la nozione di conflitto armato ed ambedue i fenomeni vengono assunti come condizione di applicabilità di determinate convenzioni, in particolare per evitare che gli Stati, affermando di non essere in "guerra", omettano di applicare il diritto umanitario. Lo sviluppo verificatosi con la stipulazione delle nuove convenzioni di diritto umanitario induce a chiedersi se sia necessario far ricorso alla dottrina dello "stato di guerra" per regolare i rapporti internazionali quando siano in corso le ostilità tra due o più Stati oppure se la nozione di conflitto armato possa adempiere le funzioni che prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite erano svolte dallo "stato di guerra". Se si prendono in considerazione la prassi relativa ai recenti conflitti e la nuova codificazione della materia, è agevole constatare come determinati effetti che un tempo erano riconducibili automaticamente alla guerra ed al conseguente instaurarsi di uno stato di guerra oggi siano prodotti anche da altre cause o addirittura non siano automaticamente riconducibili allo stato di guerra. Ciò vale per tutti i settori su cui veniva ad incidere lo stato di guerra. Le misure cui vengono sottoposti i sudditi nemici nel territorio dell'avversario sono state

applicate in occasione di conflitti armati che non erano qualificati come guerra da nessuna delle parti in conflitto. Esse sono state giustificate mediante il ricorso alla legittima difesa. Parimenti tanto la IV Convenzione di Ginevra del 1949 quanto le disposizioni pertinenti del I Protocollo addizionale, che hanno per oggetto la protezione della popolazione civile nei territori occupati, si applicano sia in caso di guerra sia in occasione di un conflitto armato. Lo stesso dicasi per il diritto umanitario, cioè per quel complesso di norme che hanno per oggetto il trattamento della popolazione civile, dei naufraghi e prigionieri di guerra nonché per le disposizioni in materia di mezzi e metodi di combattimento contenute nel I Protocollo addizionale. Quanto ai diritti di belligeranza degli Stati parti del conflitto nei confronti dei terzi, non è detto che essi discendano automaticamente dallo stato di guerra. Anche se i contendenti si dichiarano reciprocamente in guerra, essi non potrebbero automaticamente esercitare il diritto di visita nei confronti delle navi neutrali o bloccare le coste dell'avversario. Dovrebbero dimostrare che la visita e il blocco sono giustificabili in termini di legittima difesa. Eguali considerazioni valgono per i trattati. È perfettamente ammissibile l'opinione secondo cui i trattati tra due Stati non siano automaticamente travolti dallo stato di guerra, ma lo siano solo quelli il cui mantenimento in vigore divenga incompatibile con la situazione creatasi a causa dello stato reale delle ostilità. In altri termini, l'effetto sospensivo od estintivo può benissimo essere ricondotto non allo stato di guerra, ma all'operatività della clausola *rebus sic stantibus*, nella sua configurazione di causa di sospensione ed estinzione dei trattati, applicabile per analogia. Benché il termine conflitto armato non abbia ancora sostituito quello guerra, lo sviluppo verso la completa abolizione di quest'ultima nozione appare ormai marcato, essendo essa divenuta "a relic of a past time". Pertanto, anche se la nozione di conflitto armato non ha ancora completamente sostituito quella di guerra, la sostituzione è in via di realizzazione. Con l'avvertenza che l'instaurarsi di un conflitto armato non produce automaticamente tutte le conseguenze che un tempo erano riconducibili allo stato di guerra. Infatti, come sarà precisato in

seguito, mentre l'esistenza di un conflitto armato comporta automaticamente l'obbligo di applicare le norme di diritto umanitario, la liceità di altre misure, quali ad esempio la lotta al contrabbando imbarcato su navi neutrali, trova nel conflitto armato solo la causa occasionale, ma dovrà essere valutata in base ad un diverso titolo giuridico, consistente nella legittima difesa. Parimenti, l'estinzione o la sospensione dei trattati tra i belligeranti sarà l'effetto dell'applicazione analogica della *clausula rebus sic stantibus* o di altra causa di sospensione od estinzione dei trattati.

3. *Le fonti del diritto bellico*

Il diritto internazionale bellico è uno dei primi settori del diritto internazionale che ha ricevuto un'ampia codificazione. Gli strumenti datano dalla metà del secolo XIX con l'adozione della Dichiarazione di Parigi del 1856, che ha abolito la guerra di corsa e riveste tuttora un'importanza fondamentale per il blocco e il contrabbando di guerra. Con la Dichiarazione di Bruxelles del 1874 fu adottato uno strumento molto complesso; ma la Dichiarazione, che disciplinava in maniera abbastanza organica il diritto della guerra terrestre, non entrò mai in vigore. Le due Conferenze della Pace dell'Aja, rispettivamente del 1899 e 1907, costituirono un punto fermo per il processo di codificazione. Mentre la I Conferenza riuscì ad adottare tre convenzioni e tre dichiarazioni, la II si concluse con l'adozione di 13 convenzioni, che disciplinano sia il diritto della guerra terrestre sia quello della guerra marittima. Dopo la prima guerra mondiale, gli orrori causati dall'uso dei gas e l'apparizione di nuove armi furono d'impulso per l'adozione del Protocollo di Ginevra del 1925 sul divieto dell'uso di armi chimiche e batteriologiche e il Processo verbale di Londra del 1936 sulla guerra sottomarina.

Il processo di codificazione non ha avuto per oggetto solo la disciplina della violenza bellica e i diritti ed i doveri dei neutrali, ma anche la condizione delle persone che si trovavano ad essere

vittime di tale violenza. Alla Convenzione di Ginevra del 1864 sui feriti e malati fece seguito un Protocollo addizionale concluso nel 1868. Una Convenzione sulle navi ospedale fu stipulata all'Aja nel 1904 ed una successiva, sui feriti e malati, nel 1906. Nel 1929 furono stipulate a Ginevra due Convenzioni, rispettivamente sui malati e feriti e sui prigionieri di guerra. Ma il processo volto alla codificazione di regole che hanno per oggetto essenzialmente la protezione della persona umana (civile o combattente caduto nelle mani del nemico) si è sviluppato dopo la seconda guerra mondiale, con l'adozione delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949. La codificazione ulteriore include i due Protocolli addizionali alle quattro Convenzioni di Ginevra (uno dedicato ai conflitti internazionali e l'altro relativo ai conflitti interni) e la Convenzione del 1981 su talune armi convenzionali.

Tranne la Dichiarazione dell'Aja del 1899 sul divieto di lanciare proiettili ed esplosivi dagli aerostati, la guerra aerea non ha ancora trovato idonea codificazione. Una Commissione di Giuristi fu incaricata dalla Conferenza di Washington sugli armamenti del 1921-22 di redigere regole in materia. La Commissione riuscì ad elaborare le Regole dell'Aja sulla guerra aerea (1923), ma queste non furono mai tradotte in regole giuridicamente vincolanti.

Buona parte delle disposizioni contenute negli strumenti sopra menzionati sono divenute regole di diritto internazionale consuetudinario. Ciò vale specialmente per quelle contenute nelle Convenzioni dell'Aja del 1907. Ne segue che ha ormai perso di significato pratico la regola, contenuta in tali convenzioni, secondo cui esse avrebbero trovato applicazione solo se tutti i belligeranti fossero stati parti delle convenzioni (c.d. *clausola si omnes*). Occorre infine ricordare che si è oggi attenuata — e secondo alcuni annullata — la distinzione tra diritto dell'Aja — cioè il diritto che contiene le regole di combattimento e disciplina i diritti ed i doveri dei neutrali — e diritto di Ginevra, meglio conosciuto come diritto umanitario applicabile ai conflitti armati, avendo per oggetto la protezione della popolazione civile e delle persone in potere del nemico. Infatti, il I Protocollo addizionale

del 1977 contiene regole che interessano i due settori in cui spesso viene artificialmente diviso il diritto dei conflitti armati.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, occorre innanzitutto far riferimento alle norme consuetudinarie automaticamente immesse nel nostro ordinamento tramite l'art. 10 della Costituzione. Disposizioni in materia di *jus in bello* sono poi contenute nel Regio Decreto 8 luglio 1938, n. 1415 relativo all'approvazione dei testi della legge di guerra e della legge di neutralità nonché nel Libro III, titolo IV del codice penale militare di guerra. L'Italia ha ratificato le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e il I Protocollo addizionale. L'adeguamento a detti strumenti è avvenuto mediante lo strumento dell'ordine di esecuzione, rispettivamente con Legge 27 ottobre 1951, n. 1939 e Legge 11 dicembre 1985, n. 762. Quest'ultima legge dispone l'adeguamento anche al II Protocollo addizionale, relativo ai conflitti armati non internazionali.

4. *Momento a partire dal quale si applicano le norme di diritto bellico*

Le Convenzioni di Ginevra del 1949, quella dell'Aja del 1954 ed il I Protocollo addizionale del 1977 individuano nella guerra o nel conflitto armato il momento a partire dal quale le norme ivi contenute trovano applicazione, tranne quelle che debbano essere applicate già in tempo di pace. A parte il caso, per verità raro, in cui la guerra venga "dichiarata", è difficile stabilire con certezza il *dies a quo*. La difficoltà sussiste anche se si fa riferimento al "conflitto armato". Quando può dirsi che questo abbia inizio? Non sussiste alcun dubbio qualora un esercito attraversi la frontiera e penetri profondamente in territorio altrui. Ma le ostilità possono essere compiute mediante operazioni di guerriglia e l'urto tra i due contendenti assumere la caratteristica di un conflitto "a bassa intensità". La nozione di conflitto armato, se interpretata alla luce del principio di effettività, prefigura l'esperimento di operazioni militari di una certa consistenza e durata. Ad esempio, sarebbe difficile

considerare conflitto armato un isolato incidente di frontiera. Prova ne sia che il Regno Unito, nel momento in cui ha firmato il I Protocollo del 1977, ha dichiarato che il termine "conflitto armato" implica un "certo livello di intensità" delle operazioni militari necessario perché le Convenzioni di Ginevra ed il I Protocollo divengano applicabili. Ciò non significa che il livello di intensità, necessario per rendere applicabili le convenzioni ed il I Protocollo, debba essere commisurato allo scontro tra due eserciti convenzionali. Operazioni di guerriglia, inserite in un contesto di un continuo confronto tra due Stati, possono essere assimilate ad un conflitto armato. È quanto è stato praticamente stabilito dal *Privy Council* che ha ritenuto applicabile la III Convenzione di Ginevra al "conflitto" tra Malaisia ed Indonesia negli anni 1964-1965. Quello che si può dire è che le condizioni per l'esistenza di un conflitto armato sono più rigorose quando comportano l'applicazione del diritto della neutralità, poiché in questo caso vengono coinvolti gli interessi dei terzi Stati. Sono meno rigorose quando invece servano a rendere applicabili le regole di diritto internazionale umanitario.

CAPITOLO 2°

PRINCIPI COMUNI AL DIRITTO DEI CONFLITTI ARMATI INTERNAZIONALI

1. *Premessa*

La guerra terrestre, marittima ed aerea sono disciplinate da un corpo di regole distinto per ciascuno dei tre settori. Uno stesso fatto può essere valutato in modo differente. Ad esempio, l'indossare la divisa del nemico allo scopo di favorire un'operazione militare è considerato una violazione grave del diritto bellico dal I Protocollo addizionale. Nella guerra marittima, invece, è considerato lecito stratagemma l'uso della bandiera nemica purché, prima di aprire il fuoco, il belligerante innalzi la propria. Vi sono tuttavia dei principi comuni applicabili ai tre settori in cui si ripartisce il diritto bellico. Con l'avvertenza che taluni di questi principi, in quanto applicabili all'uno o all'altro settore qui in considerazione, sono oggetto di regole speciali, che tengono conto delle particolarità del settore cui vengono applicati.

2. *Gli organi della violenza bellica*

Solo coloro che sono legittimi combattenti possono lecitamente partecipare alle ostilità. I loro atti sono imputati allo Stato di cui sono organi. Ovviamente i combattenti non legittimi sono coloro i quali non hanno diritto di partecipare alle ostilità. La nozione di legittimo/illegittimo combattente non va confusa con quella di combattente regolare/irregolare. Combattenti regolari sono coloro i quali fanno parte delle forze armate di un

belligerante. Irregolari sono invece chiamati i combattenti che sono membri delle milizie indipendenti o dei movimenti di resistenza organizzata. Altra distinzione è tra combattenti privilegiati e combattenti non privilegiati. I primi sono coloro che hanno diritto di prendere parte alle ostilità e godono del trattamento di prigionieri di guerra, una volta catturati. I secondi non godono dello *status* di prigioniero di guerra dopo la cattura (ad esempio le spie ed i sabotatori).

Il diritto internazionale vieta le "guerre private". Per questo motivo o il combattente è un organo in senso stretto del belligerante (ad esempio un membro delle Forze Armate), oppure deve in qualche modo risultare che egli è inquadrato, sia pure *latu sensu*, nell'organizzazione del soggetto a favore del quale prende parte alle ostilità (ad esempio i movimenti di resistenza organizzata devono "appartenere" ad una delle parti in conflitto).

La nozione di combattente ha subito uno sviluppo a partire dal Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907. Il Regolamento definiva come combattenti tre categorie di persone: i membri delle Forze Armate; gli appartenenti alle milizie ed i corpi volontari; la "levata in massa". Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 definiscono la nozione di prigioniero di guerra piuttosto che quella di combattente. Se ne evince, comunque, che vengono considerati combattenti, oltre alle tre categorie di persone sopra menzionate, *i membri dei corpi di resistenza organizzati e i membri delle forze armate che appartengono ad un Governo o ad una autorità non riconosciuti dall'avversario*. Con il Protocollo addizionale del 1977 si ha di nuovo un riferimento alla nozione di combattente e vengono aggiunte altre due categorie di combattenti legittimi, cioè *i membri dei movimenti di liberazione nazionale ed i guerriglieri*.

È opportuno esporre separatamente la nozione di combattente, così come risulta codificata dal Regolamento dell'Aja e dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 da una parte, e nel I Protocollo addizionale dall'altra. Secondo il diritto codificato nel Regolamento dell'Aja e nelle Convenzioni di Ginevra sono considerati combattenti:

1. I membri delle forze armate di una parte in conflitto, nonché i membri delle milizie e dei corpi volontari che fanno parte delle forze armate;

2. Le forze indipendenti ed irregolari;

3. I membri dei corpi di resistenza organizzati;

4. I membri delle forze armate regolari che dipendono da un Governo o da un'autorità non riconosciuti dalla potenza detentrici;

5. La popolazione di un territorio non occupato che, all'avvicinarsi del nemico, prenda spontaneamente le armi per combattere le truppe d'invasione senza aver avuto il tempo di organizzarsi come forze armate regolari (c.d. levata in massa).

Conviene prendere brevemente in esame le cinque categorie di combattenti. Poco è da dire per quanto riguarda la prima. La qualità di membro delle forze armate dipende dal diritto interno di ciascun Stato belligerante.

Problemi più complessi solleva, invece, la seconda figura, che ha per oggetto i "membri delle altre milizie e membri degli altri corpi volontari". Si tratta di membri di milizie indipendenti, non inquadrati, come nella figura precedente, nelle forze armate di uno Stato. Essi sono quindi combattenti irregolari. Il diritto internazionale detta condizioni abbastanza rigorose per poter considerare legittimi combattenti gli irregolari. Essi debbono soddisfare quattro requisiti, e cioè: (a) esser comandati da una persona responsabile per i propri subordinati; (b) portare un segno distintivo fisso riconoscibile a distanza; (c) portare apertamente le armi e (d) conformarsi, nelle loro operazioni, alle leggi e agli usi di guerra.

Durante la seconda guerra mondiale, nei territori occupati dalle potenze dell'Asse, si formarono molteplici movimenti di resistenza, i cui appartenenti non venivano considerati legittimi combattenti dall'occupante. La terza Convenzione di Ginevra del 1949 ha attribuito ai membri dei movimenti di resistenza organizzati, appartenenti ad una delle parti in conflitto, ed operanti anche in territorio occupato, lo *status* di prigionieri di guerra. Essi, oltre a soddisfare i requisiti stabiliti dal Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja per gli irregolari, debbono appartenere ad un'entità (a) che possa essere definita

un movimento organizzato e che (b) possa vantare un legame con una delle parti in conflitto. Questa può essere anche uno Stato il cui territorio venga totalmente occupato e sia costretto a funzionare come Governo in esilio. Ma vi possono essere casi dubbi, come quello in cui il Governo di una delle parti in conflitto non esista più o abbia firmato un armistizio con l'occupante oppure il movimento di resistenza dichiari la propria appartenenza ad un Governo o autorità non riconosciuti dall'avversario.

È da sottolineare come tra i requisiti indicati precedentemente alcuni debbono essere posseduti collettivamente dal movimento. In mancanza, i suoi membri non possono essere considerati legittimi combattenti. Si tratta dell'organizzazione, dell'appartenenza ad una parte del conflitto e della presenza di un comandante responsabile. Gli altri, invece, devono essere rispettati sia dal movimento sia dai singoli membri. Si tratta di requisiti connessi alla visibilità (distintivo fisso riconoscibile a distanza e porto aperto delle armi) e al rispetto delle leggi e degli usi di guerra. Qualora il movimento, come tale, non rispetti questi requisiti, i suoi membri non possono essere considerati legittimi combattenti, benché, nel caso concreto, l'individuo catturato porti apertamente le armi e abbia rispettato le leggi e gli usi di guerra. Parimenti qualora il movimento, in quanto tale, si conformi ai requisiti prescritti, ma il singolo combattente non li osservi, esso non potrà essere considerato legittimo combattente.

La terza Convenzione di Ginevra accorda il diritto ad essere considerati come prigionieri di guerra anche ai membri delle forze armate regolari che dipendano da un Governo o da un'autorità non riconosciuti dalla potenza detentrica. Questa disposizione, che trae origine dall'esperienza connessa con le forze francesi del generale de Gaulle durante la seconda guerra mondiale, accorda lo *status* di prigioniero di guerra solo alle forze regolari, che professino la propria appartenenza ad un Governo o ad un'autorità non riconosciuti dalla potenza detentrica. Si può trattare di un Governo in esilio oppure di due Governi che pretendono di rappresentare una stessa parte in conflitto, come avvenne in Italia dopo il settembre 1943. Anche in questo caso il riferimento alla parte in conflitto è necessario per evitare le

“guerre private”.

Tanto il Regolamento dell'Aja quanto la terza Convenzione di Ginevra attribuiscono, infine, la qualità di legittimo combattente ai membri della popolazione civile di un territorio non occupato che, all'avvicinarsi del nemico, prende spontaneamente le armi per combattere le truppe d'invasione. La disposizione presuppone che la popolazione non abbia avuto il tempo di organizzarsi in unità di forze armate regolari e il diritto detta particolari condizioni di favore poiché i combattenti in questo caso non debbono soddisfare i molteplici requisiti dettati per le milizie volontarie ed i movimenti di resistenza organizzati. È sufficiente che portino apertamente le armi e rispettino le leggi e gli usi di guerra. Occorre precisare che la “levata in massa” non è possibile in territorio occupato: in questo caso la popolazione civile deve formare un movimento di resistenza organizzato. Né la levata in massa è possibile nei confronti di un esercito che si ritira, poiché le pertinenti disposizioni del Regolamento dell'Aja e della terza Convenzione di Ginevra fanno riferimento ad un esercito che “invade” il territorio di un altro Stato. La “*levée en masse*” può sussistere anche se c'è un esercito regolare operante. Gli abitanti in *levée en masse* possono condurre le loro operazioni in connessione o separatamente dall'esercito.

Il Primo Protocollo addizionale ha stabilito nuove regole per la definizione di combattente, innovando profondamente la disciplina precedente. Infatti il Primo Protocollo ha dato una definizione di forze armate del belligerante ed ha determinato i requisiti che qualsiasi membro delle forze armate deve soddisfare per conservare lo *status* di combattente e godere dello *status* di prigioniero di guerra. In altri termini è stata posta fine alla discriminazione tra regolari ed irregolari. L'art. 43, infatti, nel dare la definizione di forze armate di una parte in conflitto, copre tanto le forze regolari quanto quelle irregolari. Le forze armate di una parte del conflitto (che comprendono non solo le forze armate in uniforme, ma anche i movimenti di resistenza e le unità dei movimenti di liberazione nazionale) per poter ricadere sotto l'art. 43 debbono: a) appartenere ad una parte del conflitto; b) essere organizzate;

c) essere sotto un comando responsabile per la condotta dei subordinati.

Invece del termine comandante, di cui al Regolamento dell'Aja ed alle Convenzioni di Ginevra, è stata impiegata la parola comando, con la conseguenza che questo può essere collettivo. Ogni membro delle forze armate è un combattente ed ha diritto di partecipare direttamente alle ostilità. I combattenti, regolari o irregolari, hanno un solo dovere fondamentale: quello di distinguersi dalla popolazione civile mentre sono impegnati in un attacco o in una operazione militare preparatoria all'attacco. Se non lo fanno, essi corrono il rischio di perdere lo *status* di prigioniero di guerra e più precisamente di venir processati per aver trasgredito una regola fondamentale del diritto di guerra. Da notare che la disposizione non precisa come il combattente debba distinguersi dalla popolazione civile. Un segno nettamente visibile è, secondo un'interpretazione, sufficiente.

La regola secondo cui il combattente deve distinguersi dalla popolazione civile è fondamentale e deve essere sempre osservata. Essa tuttavia trova un'attenuazione in talune situazioni in cui, a causa della natura delle ostilità, il combattente non può soddisfare interamente il tradizionale requisito della distinzione dalla popolazione civile. In tal caso è sufficiente che il combattente porti apertamente le armi a) durante ogni fatto d'armi e b) per tutto il tempo in cui egli è esposto alla vista dell'avversario, mentre prende parte ad uno spiegamento militare che precede l'inizio di un attacco al quale deve partecipare (art. 44, par. 3). Secondo l'interpretazione più plausibile, le situazioni cui fa riferimento l'art. 44, par. 3 del Primo Protocollo, che praticamente legittimano il metodo della guerriglia, hanno per oggetto solo limitate eccezioni e praticamente i movimenti di resistenza in territorio occupato e i movimenti di liberazione nazionale. Taluni Stati, al momento della firma o della ratifica del I Protocollo, hanno apposto delle dichiarazioni interpretative che limitano ulteriormente la portata della disposizione, nel senso che ritengono che il porto aperto delle armi debba avvenire per un arco di tempo sufficientemente ampio. Ad esempio, secondo il Belgio, il termine spiegamento militare deve essere inteso come comprendente ogni movimento verso la postazione da cui

viene lanciato un attacco, con la conseguenza che, secondo questa interpretazione, il guerrigliero dovrebbe portare apertamente le armi appena esce dal campo base. Parimenti, la Nuova Zelanda ha affermato che il guerrigliero deve portare le armi per tutto il tempo in cui è visibile all'avversario, intendendo con tale espressione non la sola visibilità ad occhio nudo, ma anche quella che è possibile avere con mezzi più sofisticati.

3. *Spie, sabotatori e mercenari*

Vengono chiamati combattenti non privilegiati quegli individui che, in caso di cattura, sono alla mercé del nemico non avendo diritto al trattamento di prigionieri di guerra. Normalmente la loro azione non impegna la responsabilità internazionale dello Stato a cui favore l'azione viene compiuta e il combattente non privilegiato se rientra tra i propri ranghi, dopo aver con successo compiuto l'azione, non può essere punito se successivamente catturato dall'avversario. Questa regola ha peraltro subito una certa deroga con l'entrata in vigore del I Protocollo addizionale. Tra i combattenti non privilegiati vengono tradizionalmente annoverati le spie ed i sabotatori. Occorre ora fare riferimento anche alla nuova figura dei mercenari.

Secondo l'art. 29 del Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907 viene considerata spia "una persona che, agendo clandestinamente o sotto falsi pretesti, ottiene o cerca di ottenere informazioni nella zona di operazione del belligerante, con l'intenzione di comunicarle al nemico". Pertanto gli elementi caratterizzanti lo spionaggio di guerra sono:

a) l'agire clandestinamente o sotto falsi pretesti, con la conseguenza che un militare in uniforme non può essere considerato come dedito allo spionaggio;

b) il fatto di ottenere informazioni nella zona di operazione.

L'art. 46 del I Protocollo addizionale ha adattato le regole dello spionaggio alla nuova realtà della guerra. È infatti venuto meno il requisito (restrittivo) della zona di operazioni, con la conseguenza che un atto di spionaggio può essere commesso in qualsiasi parte del territorio controllato dall'avversario. Secondo

questa disposizione, che è particolarmente importante per gli appartenenti ai movimenti di resistenza ed ai membri dei movimenti di liberazione nazionale, un individuo può essere considerato spia solo se raccoglie informazioni sotto false pretese o deliberatamente in maniera clandestina. Sarà quindi considerato spia colui che, per raccogliere informazioni, penetri in un acquartieramento nemico fingendo di essere una persona addetta ai servizi. Non è invece spia colui che, in abiti civili, ha la ventura di raccogliere informazioni di valore militare (ad esempio uno spostamento di truppe).

Il sabotaggio non è definito dal Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja. Comunque esso può essere definito come l'atto di chi penetri in un territorio controllato dal nemico allo scopo di commettere atti a lui nocivi attraverso la distruzione di beni. Il sabotaggio commesso dietro le linee nemiche da militari in uniforme non è punito, purché i beni distrutti siano un obiettivo militare. Può essere invece punito il sabotaggio compiuto da individui in abito civile, come prova una sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti del 1942. Il I Protocollo addizionale non contiene una regola esplicita sul sabotaggio. Tuttavia una regola è desumibile dal combinato disposto degli artt. 39, 43, 44 par. 3 e 37. In primo luogo è proibito il sabotaggio commesso indossando la divisa del nemico. L'art. 39 par. 2 del I Protocollo addizionale dispone la proibizione dell'uso di bandiere, emblemi militari, insegne ed uniformi nemiche allo scopo di "dissimulare, favorire, proteggere od ostacolare operazioni militari". Il militare che compie un'operazione di sabotaggio indossando la divisa nemica, commette una violazione del diritto di guerra, per cui può essere processato, anche se l'uso della divisa è limitato alla penetrazione in territorio nemico. Resta proibito il sabotaggio commesso in abiti civili. In questo caso si ha una violazione della disposizione che obbliga il combattente a distinguersi dalla popolazione civile. L'eccezione stabilita dall'art. 44 par. 3, secondo cui è necessario portare apertamente le armi solo al momento di ogni fatto d'armi, non è applicabile al sabotaggio, tranne che il territorio in cui ha luogo l'operazione sia un territorio sotto occupazione nemica o un territorio in cui sia in corso una guerra di liberazione nazionale. Pertanto il

militare in uniforme, destinato ad un'operazione di sabotaggio, deve distinguersi dalla popolazione civile durante tutto l'arco di tempo in cui ha luogo l'operazione militare. Il sabotatore, come la spia, non perde lo *status* di prigioniero di guerra, tranne che sia preso in flagrante. Tuttavia, a differenza della spia, il sabotatore può essere punito per violazione degli artt. 39 e 44 par. 3 del I Protocollo. Tra l'altro il sabotaggio commesso indossando l'uniforme del nemico o in abiti civili comporta, a differenza dello spionaggio, la responsabilità della parte del conflitto che ha inviato i sabotatori.

Il I Protocollo addizionale stabilisce un'altra categoria di combattenti non privilegiati: i mercenari. In caso di cattura essi non hanno diritto allo *status* di prigionieri di guerra e sono alla mercé dell'avversario. Tuttavia l'impiego di mercenari non costituisce una violazione del diritto internazionale imputabile allo Stato che li invia. La messa al bando dei mercenari può trovare un lontano precedente nell'abolizione della guerra di corsa stabilita dalla dichiarazione di Parigi del 1856.

Il problema principale consiste nell'identificazione dei mercenari. L'art. 47 stabilisce sei condizioni, tre positive e tre negative. Le condizioni positive sono le seguenti. Sono mercenari coloro che:

- a) sono stati reclutati per combattere;
- b) prendono parte diretta alle ostilità;
- c) sono essenzialmente motivati da scopo di lucro.

Le condizioni negative impediscono di considerare mercenario colui che:

- a) sia cittadino di una parte del conflitto o residente nel territorio controllato da detta parte;
- b) sia membro delle forze armate di una parte del conflitto;
- c) sia membro delle forze armate di un terzo Stato e sia stato inviato in missione ufficiale.

Pertanto i volontari stranieri non sono mercenari perché essi sono, di regola, membri delle forze armate di una parte del conflitto, tanto nel caso in cui formino una propria milizia quanto in quello in cui siano inquadrati nelle forze regolari. Parimenti gli istruttori ed i consiglieri militari stranieri non possono essere considerati mercenari poiché non prendono parte alle ostilità e,

comunque, sono di regola inviati in missione ufficiale dallo Stato cui appartengono. L'art. 47 non impedisce che un piccolo paese, con scarsa popolazione, si serva di cittadini stranieri per far fronte alle necessità belliche. Basta che essi siano inquadrati nelle sue forze armate.

4. *Le aree del conflitto armato*

Le aree in cui i belligeranti possono dar corso alle ostilità sono il territorio nemico, comprese le sue acque territoriali e lo spazio atmosferico sovrastante, e l'alto mare. Le ostilità possono ovviamente aver luogo anche nel territorio occupato dal nemico. Atti di ostilità non possono essere compiuti in Stati neutrali. Il territorio del neutrale può diventare oggetto di violenza bellica in due occasioni: (a) nel caso in cui il territorio del neutrale sia diventato la base di operazioni ostili contro l'altro belligerante o addirittura sia stato occupato dall'avversario; (b) nel caso in cui il neutrale abbia concesso basi militari o un territorio in affitto (*lease*) al belligerante prima dell'inizio delle ostilità. Nel primo caso, il belligerante nemico può prendere tutte le misure necessarie per rimediare alla violazione della neutralità; nel secondo egli dovrà limitarsi ad indirizzare la violenza bellica nei confronti della base militare o del territorio dato in affitto.

Vi sono dei territori permanentemente esclusi dalle ostilità. Si tratta di territori neutralizzati come il Canale di Suez e l'arcipelago delle Aaland, appartenente alla Finlandia. La Convenzione del 1888, relativa alla neutralizzazione del Canale di Suez, è stata però violata a più riprese. Lo stretto di Magellano è stato permanentemente neutralizzato dal Trattato del 1881 tra Argentina e Cile. Tale *status* è ora riconfermato dall'art. 10 del Trattato di pace ed amicizia stipulato tra i due Paesi il 29 novembre 1984. L'art. 3 del Trattato di Hay-Pauncefote del 1903 neutralizzò il Canale di Panama. Il nuovo trattato, che abroga il precedente è stato stipulato il 7 settembre 1977. In pari data è stato concluso il Trattato concernente la neutralità permanente del Canale ed un Protocollo che rende il Trattato aperto all'adesione di tutti gli Stati della comunità internazionale.

Anche l'Antartide è stata completamente neutralizzata. L'art. 1 del Trattato di Washington del 1959 proibisce ogni attività militare in quel continente.

5. *L'oggetto della violenza bellica*

Una teoria dell'oggetto della violenza bellica valida per la guerra terrestre, marittima ed aerea è difficile da costruire, poiché esistono regole differenti. Comunque un principio fondamentale è quello secondo cui la violenza non deve essere diretta contro i civili e la popolazione civile. Il I Protocollo addizionale detta al riguardo una regola fondamentale stabilendo che le Parti del conflitto armato devono sempre distinguere tra popolazione civile e combattenti da una parte e obiettivi civili e militari dall'altra.

Per quanto riguarda le persone, solo i combattenti possono essere oggetto della violenza bellica. Questa regola è valida per tutte e tre le categorie di conflitti armati. Il I Protocollo stabilisce chi è "civile", affermando che è tale chi non appartiene alle categorie di combattenti menzionati nell'art. 4 A (1), (2), (3) e (6) e nell'art. 43. Ovviamente un civile gode della protezione accordata dal diritto bellico fino al momento in cui non prende parte alle ostilità. In caso contrario, egli può a sua volta divenire oggetto della violenza bellica.

Per quanto riguarda le cose, occorre distinguere tra obiettivi militari e obiettivi civili. Solo i primi possono divenire oggetto della violenza bellica. Tuttavia la distinzione non è, nella sua assolutezza, valida per i tre tipi di conflitto armato. Il I Protocollo addizionale dà la definizione di obiettivo militare. Sono tali, secondo l'art. 52 par. 3, quegli oggetti che "by their nature, location, purpose or use make an effective contribution to military action and whose total or partial destruction, capture or neutralization, in the circumstances ruling at the time, offers a definite military advantage". La disposizione è fondata su due criteri: l'uno inerente all'oggetto e l'altro relativo al vantaggio militare che il belligerante ne ricava dalla sua distruzione o neutralizzazione.

La teoria dell'obiettivo militare, così come enucleata nell'art.

52 del I Protocollo, non può essere applicata *sic et simpliciter* alla guerra marittima. Altrimenti si finiscono per avere conseguenze aberranti. Ad esempio un carico di petrolio costituisce sicuramente un obiettivo militare, stando ai criteri stabiliti dall'art. 52. Esso potrà quindi essere attaccato e distrutto, se localizzato in terraferma. Ma, stando alle regole attualmente in vigore, non potrà essere attaccata una petroliera nemica, sita al di fuori delle acque territoriali del belligerante, che trasporti un carico di petrolio. Essa, secondo le circostanze, potrà solo essere visitata e catturata.

6. I mezzi e i metodi di combattimento

I principi fondamentali in materia di mezzi e metodi di combattimento sono contenuti nell'art. 35 del I Protocollo addizionale che, dopo aver affermato che il diritto dei belligeranti di scegliere mezzi e metodi di combattimento non è illimitato, dispone il divieto:

a) di impiegare armi, proiettili e sostanze nonché metodi di guerra capaci di causare mali superflui o sofferenze inutili;

b) di impiegare metodi o mezzi concepiti con lo scopo di provocare, o dai quali ci si può attendere che provochino, danni estesi, durevoli e gravi all'ambiente naturale.

Mentre il secondo divieto ha una sua rilevanza nella guerra marittima e sarà esaminato successivamente, il primo, che ribadisce una regola già stabilita nel regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907, ha una scarsa rilevanza per l'ambiente marino dove, a parte il bombardamento navale, non viene in considerazione il combattimento uomo contro uomo come nella guerra terrestre, ma piuttosto quello nave contro nave o nave contro aereo. Si aggiunga che il criterio sofferenze inutili/mali superflui è piuttosto vago e in genere viene ripetuto alla lettera nei manuali militari senza essere corredato di adeguata esemplificazione.

Metodo di combattimento vietato è altresì la perfidia. Secondo l'art. 37 del I Protocollo addizionale costituiscono perfidia "gli atti che fanno appello, con l'intenzione di ingannarla, alla buona fede di un avversario per fargli credere che ha il diritto di ricevere

o l'obbligo di accordare la protezione prevista dalle regole del diritto internazionale applicabile nei conflitti armati". Costituisce ad esempio perfidia il simulare l'intenzione di negoziare sotto la copertura della bandiera di parlamentare, o simulare la resa. Non sono invece vietati gli stratagemmi di guerra, come i mascheramenti, le operazioni simulate o le false informazioni. Nella guerra marittima è consentito l'uso della bandiera neutrale o nemica allo scopo di trarre in inganno l'avversario. Prima di entrare in combattimento, però, la nave deve rivelare la propria nazionalità. Questa regola, non ammessa nella guerra terrestre, è stata ribadita dall'art. 39 par. 3 del I Protocollo addizionale.

7. *Le garanzie del diritto bellico*

Il diritto bellico deve essere applicato in un periodo in cui i soggetti tenuti ad applicarlo si trovano in una particolare situazione (conflitto armato) che li rende poco propensi a conformarsi a regole di condotta che limitano la loro libertà di azione. È quindi evidente come il problema delle garanzie del diritto bellico sia particolarmente importante. Debbono essere individuati meccanismi che inducono i soggetti a conformarsi alla regola giuridica e che dispongano un'adeguata sanzione in caso di violazione.

Tre sono i meccanismi di garanzia del diritto bellico cui viene fatto generalmente riferimento: il sistema delle potenze protettrici; la rappresaglia e le sanzioni penali individuali in caso di commissione di crimini internazionali. È da aggiungere un meccanismo di tipo conciliativo consistente nella Commissione per l'accertamento dei fatti.

(a) Il sistema delle *potenze protettrici* è un meccanismo di controllo permanente dell'applicazione delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e del I Protocollo addizionale durante il conflitto ed è quindi volto ad assicurare una costante osservazione delle norme. Le potenze protettrici svolgono funzioni di collegamento tra le parti in conflitto per ogni questione relativa all'applicazione delle Convenzioni di Ginevra e del Protocollo, attività di soccorso e controllo continuo dell'esecuzione e del rispetto delle Convenzioni e del Protocollo da parte dei

belligeranti. Esse sono Stati neutrali o comunque non partecipanti al conflitto armato, incaricati di curare gli interessi dei belligeranti. L'istituto della potenza protettrice è il risultato di un accordo triangolare. Ci deve essere infatti un belligerante che designa uno Stato neutrale (o non partecipante al conflitto armato); lo Stato neutrale disposto ad assolvere la funzione di potenza protettrice e la parte avversaria, che accetta lo Stato neutrale come potenza protettrice. Il procedimento di designazione delle potenze protettrici è quindi squisitamente consensuale.

I sostituti delle potenze protettrici entrano in gioco quando il procedimento di designazione faccia difetto (ad esempio perché la potenza d'origine cessa d'esistere o rifiuta di designare una potenza protettrice), oppure quando il meccanismo delle potenze protettrici, pur essendo divenuto operante, cessa di funzionare (ad esempio perché il conflitto è divenuto generalizzato e non è possibile trovare uno Stato neutrale che assuma le funzioni di potenza protettrice). I sostituti assolvono i compiti che sarebbero spettati alle potenze protettrici. Possono essere designati come sostituti uno Stato neutrale oppure un'organizzazione che offra tutte le garanzie d'imparzialità. È da osservare che mentre la potenza protettrice è designata dai belligeranti i cui interessi devono essere tutelati, il sostituto è designato dalla potenza avversaria. Con il pericolo che venga designato come sostituto uno Stato che non sia veramente neutrale, specialmente nel caso in cui la potenza protettrice cessa di esistere.

Qualora non possa essere attuato neppure il meccanismo dei sostituti, la potenza detentrica dovrà richiedere (o dovrà accettare l'offerta) i servizi di un'organizzazione umanitaria, quale il Comitato Internazionale della Croce Rossa (vedi *supra*, Parte I, Cap. 1, par. 7) o altra organizzazione che offra ogni garanzia d'imparzialità.

È da osservare come il I Protocollo addizionale abbia istituito un meccanismo volto a facilitare la designazione e l'accettazione delle potenze protettrici. Il Comitato Internazionale della Croce Rossa può infatti sollecitare i belligeranti a fornire una lista di cinque Stati che agiscano come potenza protettrice. Ma non viene imposto alcun obbligo ai belligeranti, cui spetta sempre la

designazione finale.

Il meccanismo delle potenze protettrici è difficilmente operante, nonostante che sia stato meticolosamente disciplinato nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nel I Protocollo addizionale. In caso di conflitto tra Stati che non si riconoscono, la designazione e l'accettazione della potenza protettrice può essere interpretata come riconoscimento implicito, benché l'art. 5 par. 5 del I Protocollo escluda tale effetto. Al contrario, può accadere che, nonostante il conflitto, i belligeranti continuino ad intrattenere relazioni diplomatiche e si affermi la non necessità di designare le potenze protettrici. Oppure il conflitto è di breve durata, mentre il meccanismo delle potenze protettrici, per divenire operante, necessita un certo lasso di tempo. Infine, in caso di conflitto generalizzato, è difficile trovare uno Stato che possa e voglia espletare la funzione di potenza protettrice.

(b) *Le rappresaglie* sono atti normalmente illeciti che divengono leciti in reazione ad un torto commesso dallo Stato contro cui la rappresaglia è diretta. A differenza delle rappresaglie comminate in tempo di pace, quelle belliche consistono nella violazione di una norma di diritto bellico in reazione ad una violazione commessa dall'avversario. Esse possono essere rappresaglie specifiche (c.d. *rappresaglie in kind*), che consistono nel commettere una violazione identica a quella commessa dall'avversario, oppure la misura comminata a titolo di rappresaglia può consistere in una violazione di una norma diversa da quella violata dall'avversario. Non è cioè necessario che la rappresaglia, per essere legittima, sia "specificata". Anche perché talvolta il belligerante compie una violazione del diritto bellico (ad esempio uccisione di prigionieri di guerra) cui è vietato reagire con una rappresaglia specifica, poiché ci sono talune categorie di rappresaglie espressamente vietate.

Sono state avanzate opposte argomentazioni a favore e contro le rappresaglie belliche. Secondo taluni il divieto assoluto di rappresaglia può indurre il belligerante a violare impunemente il diritto bellico. Le rappresaglie operano come una specie di "deterrence". Si afferma che l'avversario non è sufficientemente "deterred" dal commettere una violazione del diritto di guerra dalle sanzioni penali contro i responsabili delle "infrazioni

gravi". Di regola queste sono comminate a guerra conclusa e di fatto operano dal vincitore nei confronti del vinto. Invece la rappresaglia, essendo immediata, rappresenta un potente coefficiente per indurre l'avversario a rispettare il diritto bellico. Le norme di diritto bellico devono essere rispettate durante la guerra. La rappresaglia è un meccanismo di garanzia che trova applicazione durante la guerra e non quando le ostilità sono finite, come invece avviene per il meccanismo relativo alle sanzioni penali.

Contro l'opportunità delle rappresaglie sono state avanzate le seguenti argomentazioni. Si è detto che le rappresaglie sono garanzie che il più delle volte funzionano a senso unico, sono cioè delle garanzie unilaterali. Infatti, in caso di disparità di forze, solo l'avversario più forte può ricorrere alla rappresaglia, il cui esercizio finisce per arrecare sofferenze alle persone innocenti. Le rappresaglie, inoltre, danno in genere luogo a controrappresaglie, poiché l'avversario cui sono dirette nega di aver violato le regole del diritto bellico. Provocano quindi un "*escalation*" ed un "imbarbarimento" del conflitto.

Alla conferenza diplomatica che ha redatto il I Protocollo addizionale ha finito per prevalere la corrente di pensiero contraria alle rappresaglie belliche. Nel I Protocollo addizionale sono reperibili sette disposizioni che contengono un divieto di rappresaglie contro beni protetti. Si tratta di disposizioni che in taluni casi estendono il divieto di determinate rappresaglie già vietate da strumenti anteriori; in altri casi aggiungono nuovi divieti. L'art. 20 interdice le rappresaglie contro le persone ed i beni protetti nel titolo II del I Protocollo (feriti, malati e naufraghi). La disposizione rappresenta un sostanziale miglioramento dell'art. 46 della I Convenzione di Ginevra e dell'art. 47 della II Convenzione. Infatti, nel I Protocollo la nozione di persone e beni protetti (cioè feriti, malati e naufraghi) è più estesa di quella contenuta nella I e II Convenzione. Il divieto di rappresaglia, nel I Protocollo, si estende anche a persone che non sono direttamente connesse con le forze armate. L'art. 51 par. 6 vieta le rappresaglie che abbiano per oggetto "attacchi" contro la popolazione civile o i civili. Esso rappresenta un notevole miglioramento rispetto all'art. 33 par. 3 della IV

Convenzione di Ginevra, poiché questa disposizione vieta solo le rappresaglie contro i civili dei territori occupati. Eguali considerazioni valgono per l'art. 54 par. 4 che vieta le rappresaglie contro beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile. L'art. 33 par. 3 della IV Convenzione, infatti, proibisce solo le rappresaglie contro la proprietà delle persone dei territori occupati. L'art. 53 del I Protocollo interdice le rappresaglie contro i beni culturali ed i luoghi di culto. Anche in questo caso viene riaffermato e probabilmente esteso un divieto già contenuto nell'art. 4 par. 4 della Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954. Rispetto alle Convenzioni di Ginevra del 1949 sono stati poi disposti due nuovi divieti: le rappresaglie che abbiano per oggetto "l'ambiente naturale" (art. 55, par. 2), nonché quelle contro opere e installazioni contenenti forze pericolose (art. 56, par. 4). Per quanto riguarda i prigionieri di guerra, resta la disposizione fondamentale dell'art. 13, par. 3 della III Convenzione di Ginevra, secondo cui sono vietate misure di rappresaglia contro i prigionieri di guerra.

Durante la Conferenza diplomatica che portò all'adozione del I Protocollo addizionale, la Polonia tentò di introdurre un emendamento volto a proibire tutte le rappresaglie. L'emendamento fu però ritirato. Questo sta a dimostrare che i divieti contenuti nel I Protocollo non possono essere considerati l'inizio di un processo volto a far cadere in desuetudine il diritto consuetudinario in materia di rappresaglie. Ove non siano espressamente vietate dalle quattro Convenzioni di Ginevra e dal I Protocollo addizionale, esse debbono essere ritenute lecite. Ad esempio, nel I Protocollo, vi sono persone e beni protetti che non sono stati oggetto di uno specifico divieto di rappresaglia. Su tali persone e beni si può esercitare la rappresaglia, purché, così facendo, non si violino altre regole del I Protocollo che interdicono espressamente le rappresaglie. Potranno pertanto essere violate, a titolo di rappresaglia, le disposizioni relative alle località indifese (art. 59, I Protocollo) o quelle relative alle zone smilitarizzate (art. 60). Armi il cui uso sia vietato potranno essere usate, a titolo di rappresaglia, nel campo di battaglia (ad esempio, armi chimiche).

(c) Altra garanzia del diritto bellico consiste nell'obbligo di reprimere i *crimini internazionali*, cioè le attività individuali lesive di beni particolarmente protetti. Gli atti lesivi, anche quando siano compiuti da individui organi e quindi ulteriormente imputabili allo Stato cui appartengono, restano in qualche modo propri degli individui che li hanno commessi, con la conseguenza che il diritto internazionale autorizza la loro repressione senza tener conto della qualità di organi statali degli individui che hanno compiuto l'atto. La definizione ora enunciata è applicabile non solo ai crimini di guerra, ma anche ai crimini contro la pace ed a quelli contro l'umanità. Ne deriva che una violazione qualsiasi delle norme di diritto internazionale bellico non è da considerare come un crimine internazionale. Deve trattarsi di una lesione particolarmente qualificata di beni protetti dal diritto bellico, che può avere per oggetto sia norme che disciplinano la condotta delle ostilità (ad esempio l'uso di armi vietate) sia norme a carattere più squisitamente umanitario (ad esempio la presa di ostaggi). Un elenco di crimini di guerra è contenuto nell'art. 6, b) dell'Accordo di Londra dell'8 agosto 1945 istitutivo del Tribunale di Norimberga. L'esemplificazione, però, non ha carattere tassativo. Più precise sono sul punto le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e il I Protocollo addizionale. Le Convenzioni di Ginevra considerano infrazioni gravi gli atti commessi contro le persone protette che sono in potere del nemico: malati, prigionieri, naufraghi, civili dei territori occupati. Si disinteressano invece degli altri crimini di guerra, in particolare di quelli commessi nel campo di battaglia. Il I Protocollo qualifica come infrazioni gravi sia le violazioni commesse ai danni di persone cadute nelle mani del nemico sia le violazioni gravi commesse nel campo di battaglia come, ad esempio, l'attacco a località indifese, l'uccisione del nemico fuori combattimento o l'uso perfido di contrassegni della Croce Rossa. È da sottolineare come talune delle infrazioni gravi precedentemente menzionate, per essere considerate tali, devono comportare la morte o un pregiudizio grave per l'integrità fisica delle persone. Nel par. 4 dell'art. 85 del I Protocollo sono definite come infrazioni gravi anche le violazioni delle Convenzioni di Ginevra e del I Protocollo che non comportano necessariamente

tale conseguenza. In questo contesto è da collocare l'*apartheid*, che è da considerare più un crimine contro l'umanità che un crimine di guerra.

A differenza delle quattro Convenzioni di Ginevra, il I Protocollo disciplina i crimini per omissione. I crimini di guerra omissivi non sono un'invenzione del I Protocollo. Nel caso *Jamashita* la Corte americana in Manila condannò il generale giapponese per non aver impedito che fossero commesse atrocità da parte dei suoi subordinati. La responsabilità per omissione è sanzionata in alcuni manuali militari, come quelli del Regno Unito e degli USA. Il I Protocollo, nello stabilire nell'art. 86 la responsabilità per omissione, ha colmato una lacuna. Chiaramente complementare all'art. 86 è la disposizione dell'art. 87 relativa ai doveri dei comandanti. Essi hanno il dovere di impedire che siano commesse infrazioni alle Convenzioni di Ginevra ed al Protocollo addizionale.

Non ha invece trovato una disciplina né nelle quattro Convenzioni di Ginevra né nel I Protocollo il problema dell'ordine superiore, nonostante le proposte formulate dal Comitato Internazionale della Croce Rossa. È ovvio che un'efficace repressione dei crimini internazionali presuppone che non possa essere invocata come esimente la circostanza di aver ubbidito a un ordine del superiore. Sul punto, l'art. 8 del già citato Accordo di Londra è sufficientemente chiaro. Viene infatti disposto che l'ordine superiore può essere preso in considerazione solo come circostanza attenuante, non come esimente. Tranne che non si propenda per l'esistenza di una consuetudine internazionale in materia o di un principio generale di diritto riconosciuto dalle nazioni civili, dipende dai singoli ordinamenti nazionali la disciplina dell'ordine superiore.

Il meccanismo per la repressione dei crimini è disciplinato abbastanza dettagliatamente nelle Convenzioni di Ginevra e nel I Protocollo. Secondo le Convenzioni di Ginevra, ogni parte contraente ha il dovere di ricercare e processare i colpevoli di infrazioni gravi. L'obbligo incombe a ciascuna parte contraente; quindi anche ai neutrali. Le disposizioni comuni alle quattro Convenzioni si ispirano al principio dell'universalità della giurisdizione internazionalmente imposta (*aut dedere aut punire*). Lo

Stato in cui il reo si trovi ha l'obbligo di punirlo, anche qualora non abbia un particolare titolo di giurisdizione rappresentato dalla connessione tra il crimine e il suo ordinamento giuridico. Se preferisce, lo Stato in cui il reo si trova può consegnarlo allo Stato che lo richiama, che normalmente vanterà un particolare titolo di giurisdizione. La "consegna" deve però avvenire in conformità alla legislazione dello Stato in cui i colpevoli si trovano e purché la parte richiedente "possa far valere contro dette persone prove sufficienti". La parte richiedente, cioè, deve aver almeno iniziato il procedimento penale. Secondo alcuni, le Convenzioni di Ginevra mostrano, sul punto, la loro debolezza. Infatti "lo Stato in cui il reo si trova può rifiutare di processarlo per mancanza di prove. Nello stesso tempo può rifiutare di estradare il reo allo Stato che è in possesso delle prove, perché la propria legislazione non lo consente". Il Comitato Internazionale della Croce Rossa aveva invano proposto una disposizione, da inserire nel I Protocollo addizionale, volta a superare queste difficoltà ed a facilitare l'estradizione di coloro che avessero commesso infrazioni gravi. Nel I Protocollo non compare quindi alcuna disposizione particolarmente cogente in materia di estradizione. Un cenno è contenuto nell'art. 88, secondo cui le parti contraenti coopereranno in materia di estradizione. Esse hanno solo l'obbligo di "prendere debitamente in considerazione" la domanda proveniente dallo Stato dove l'infrazione sia stata commessa. Ma la legge applicabile è quella dello Stato richiesto. Qualora quest'ultima non consenta l'estradizione, lo Stato richiesto non è obbligato a consegnare il reo.

(d) Costituisce una novità nel campo delle garanzie del diritto umanitario la *Commissione internazionale per l'accertamento dei fatti* di cui all'art. 90 del I Protocollo. La Commissione non può essere assimilata ad una Corte penale internazionale, ma testimonia comunque una timida tendenza verso l'istituzionalizzazione del procedimento di repressione delle infrazioni gravi. Gli Stati sono in genere restii a devolvere alla giurisdizione internazionale questioni relative all'applicazione del diritto bellico; hanno pertanto istituito una sorta di procedimento conciliativo. Inoltre la Commissione non ha competenza obbliga-

toria, ma può espletare le proprie funzioni solo nei confronti degli Stati che ne abbiano espressamente accettato la competenza mediante una dichiarazione *ad hoc*. La Commissione, che è un organo di individui, accerta l'esistenza di eventuali infrazioni gravi alle Convenzioni ed al Protocollo, e presenta alle parti — cioè agli Stati — un rapporto con le raccomandazioni del caso. È prevista la possibilità di condurre ispezioni nel territorio dei belligeranti.

8. Il principio dell'eguaglianza dei belligeranti

Uno dei principi fondamentali del diritto bellico è quello dell'uguaglianza dei belligeranti. Il diritto bellico deve essere applicato tanto dall'aggressore quanto dall'agredito ed essi sono eguali davanti alle "leggi della guerra". In altri termini lo *jus ad bellum* non ha, sotto questo profilo, nessuna influenza sullo *jus in bello*. Qualora regole diverse dovessero valere per l'aggressore e l'agredito si finirebbe per minare la solidità del diritto bellico, anche perché è difficile stabilire chi sia l'aggressore e l'agredito; i due contendenti di regola pretendono di qualificare l'avversario come aggressore. Il principio dell'uguaglianza dei belligeranti è stato codificato nel preambolo del I Protocollo addizionale, dove esplicitamente si afferma che "le disposizioni delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e del presente Protocollo devono essere pienamente applicate in ogni circostanza a tutte le persone protette da detti strumenti, senza alcuna distinzione sfavorevole fondata sulla natura o l'origine del conflitto armato, o sulle cause invocate dalle parti in conflitto o ad esse attribuite".

CAPITOLO 3°

LE REGOLE DELLA GUERRA MARITTIMA

1. *I legittimi combattenti nella guerra marittima*

La distinzione fatta precedentemente tra combattenti regolari e irregolari ha poco senso nella guerra marittima. Infatti nella guerra marittima quello che viene in considerazione non è tanto l'uniforme del combattente, quanto la nave. Occorre distinguere tra navi da guerra, che hanno diritto di partecipare alle ostilità, e navi private, che invece non godono di questo diritto. L'attribuzione di un *locus standi* agli irregolari nella guerra marittima sarebbe un modo per aggirare il divieto della corsa, che è stata abolita dalla Dichiarazione di Parigi del 1856. Le navi private possono essere trasformate in navi da guerra, previo espletamento di una procedura piuttosto rigorosa dettata dalla VII Convenzione dell'Aja. Tra l'altro l'equipaggio deve essere soggetto alla disciplina militare e comandato da un ufficiale della marina da guerra. Durante la guerra del Golfo (1980-88), presero parte alle ostilità non solo le forze regolari, ma anche le guardie rivoluzionarie islamiche (c.d. *Pasdaran*), che usavano dei battelli non inquadrati nella marina da guerra iraniana. L'Italia ha ammesso che le proprie navi commerciali, anche se viaggiavano in convoglio, potessero essere visitate da ufficiali della marina iraniana, ma ha escluso che la visita potesse essere compiuta dalle guardie rivoluzionarie.

Un problema particolare è rappresentato dagli appartenenti ai movimenti di liberazione nazionale. A supporre che il I Protocollo addizionale sia stato ratificato dallo Stato nel cui territorio siano in corso le ostilità e che il movimento di liberazione nazionale si sia impegnato, mediante apposita

dichiarazione, ad applicare le Convenzioni di Ginevra ed il Protocollo, possono i suoi appartenenti godere di diritti di belligeranza nella guerra marittima? La risposta è positiva, benché, a nostro parere, essi godano di limitati diritti di belligeranza. In altri termini i movimenti di liberazione nazionale hanno diritto di condurre ostilità contro il Governo costituito, con la conseguenza che, in caso di cattura, gli appartenenti alle forze armate del movimento hanno diritto ad essere trattati come prigionieri di guerra. I movimenti di liberazione nazionale non godono invece di diritti di belligeranza in alto mare nei confronti dei terzi e non possono quindi interferire con le loro navi allo scopo di accertare se trasportino contrabbando. Il motivo è semplice. Non c'è alcuna prassi al riguardo. Né sarebbe consentito ai movimenti di liberazione nazionale bloccare le coste dell'avversario. Tutto quello che si può ammettere è che una certa interferenza sia possibile nelle acque territoriali dello Stato in cui è in corso una guerra di liberazione nazionale, ad esempio per impedire che siano portati aiuti al Governo costituito.

2. Gli obiettivi

Una teoria degli obiettivi nella guerra marittima non è di facile costruzione a causa del differente ambiente in cui gli obiettivi sono localizzati. La liceità o illiceità dell'obiettivo può variare in funzione della sua localizzazione. Per individuare gli obiettivi posti in terraferma occorre far riferimento alla disciplina della guerra terrestre specialmente ora che il I Protocollo addizionale ha unificato bombardamento terrestre e bombardamento navale. Gli obiettivi siti nelle acque territoriali di un belligerante devono essere trattati come se fossero siti in terraferma. Pertanto una petroliera, all'ancora in un porto nemico, può essere attaccata e distrutta. Diverso è il caso degli obiettivi posti in alto mare. Le navi militari nemiche possono essere attaccate senza preavviso e distrutte. Se catturate, passano senz'altro in proprietà del belligerante che opera la cattura, senza che sia necessario un

giudizio delle prede. Le navi mercantili nemiche, invece, non possono essere attaccate e distrutte, ma sono soggette a visita e cattura. La proprietà della nave e del carico appartenente al nemico passano allo Stato che opera la cattura dopo regolare giudizio delle prede, cioè dopo la sentenza emessa dagli speciali tribunali che i belligeranti sono tenuti ad istituire per decidere la sorte dei beni catturati; mentre le merci neutrali possono essere confiscate solo se costituiscono contrabbando.

La distruzione, ma non l'attacco, della nave è lecita quando la preda non sia in grado di navigare o quando il dirottamento in un porto del belligerante rischia di compromettere la missione. La nave può essere attaccata quando rifiuti di arrestarsi, resista attivamente alla visita, oppure navighi sotto convoglio scortato da navi da guerra o aeromobili nemici. L'attacco è lecito anche quando la nave partecipi direttamente allo sforzo bellico dell'avversario, ad esempio trasmettendo la posizione del belligerante che procede all'arresto. Dubbio è invece se la nave mercantile possa essere attaccata quando, pur non tenendo un comportamento manifestamente ostile, abbia un armamento puramente difensivo. La risposta è negativa se l'armamento è leggero; ma il manuale della marina da guerra degli Stati Uniti ammette l'attacco se è ragionevole supporre che la nave sia destinata ad essere usata per scopi offensivi.

I mercantili neutrali non possono essere attaccati ma, in deroga al principio della libertà dell'alto mare, sono soggetti ad arresto e visita allo scopo di accertare se trasportino contrabbando. La nave viene aggiudicata come preda quando almeno metà del carico costituisca contrabbando. Quanto al carico, bisogna distinguere tra carico neutrale e carico appartenente al belligerante. Quello neutrale può essere confiscato solo quando costituisce contrabbando. Quello nemico, di proprietà pubblica, è aggiudicato come preda, benché la Dichiarazione di Parigi affermi che la confisca possa avvenire solo per le merci di contrabbando.

La Dichiarazione di Londra del 1909 distingue tra contrabbando assoluto (cioè beni direttamente impiegati nello sforzo bellico, come le munizioni); contrabbando relativo (beni costi-

tuenti contrabbando solo se destinati allo sforzo bellico: ad esempio, carburante) e beni liberi (*free list*) non passibili di cattura. Oggi la distinzione è ritenuta largamente superata anche perché la Dichiarazione include nella "*free list*" beni come la gomma e prodotti destinati all'industria tessile che sono invece ritenuti utili per lo sforzo bellico. In genere i belligeranti stabiliscono apposite liste, ove vengono indicate le merci considerate contrabbando.

La nave mercantile neutrale, soggetta a confisca, può essere distrutta se il suo dirottamento verso un porto del belligerante possa compromettere il buon esito delle operazioni. Essa può essere attaccata negli stessi casi in cui è lecito l'attacco contro un mercantile del belligerante, con l'avvertenza che non può essere attaccata la nave neutrale che navighi sotto scorta di un convoglio neutrale.

Lo sviluppo delle tecniche di utilizzazione delle aree marine ha portato alla costruzione di infrastrutture *off-shore* per la ricerca petrolifera e per usi militari. Ovviamente lo *status* di tali strutture non poteva essere disciplinato dalle Convenzioni del 1907. Le regole vanno quindi desunte dai principi generali. Se queste strutture sono localizzate nella piattaforma continentale o ZEE nemica, potranno essere attaccate. Qualche dubbio può sussistere per quelle localizzate sulla piattaforma continentale o ZEE di uno Stato neutrale. Se sono impiegate a fini militari, non c'è dubbio che possano essere attaccate dal belligerante, poiché si tratta di un'azione volta a rimediare ad una violazione della neutralità. Più difficile è invece stabilire se una struttura permanente adibita a scopi economici (ad esempio per la ricerca e sfruttamento petrolifero) possa essere oggetto di violenza bellica. In questo caso i principi generali non sono di grande aiuto. Una risposta negativa sembra tuttavia plausibile, poiché lo sfruttamento economico non equivale alla concessione di facilitazioni per la conduzione di attività militari.

3. *Mezzi di combattimento*

I mezzi di combattimento nella guerra marittima sono regolati da convenzioni ormai in buona parte superate o non regolati affatto. Le regole di base del I Protocollo contenute nell'art. 35 si applicano anche alla guerra marittima. Ma tale disposizione non sembra avere un effetto determinante sulla disciplina dei mezzi di combattimento navali. Per essere ricompresa nel divieto stabilito dall'art. 35 un'arma navale dovrebbe essere classificata tra quelle armi che "are intended, or may be expected, to cause widespread, longterm and severe damage to the natural environment". Probabilmente l'applicazione di questa regola potrebbe condurre al divieto dell'uso delle armi atomiche, qualora un'esplosione nucleare finisca per arrecare all'ambiente marino i danni elencati nell'art. 35.

Vengono qui presi in considerazione i mezzi tradizionali di combattimento impiegati nella guerra marittima: mine e siluri, missili navali e sommergibili.

(a) Mine e siluri sono disciplinati dalla VIII Convenzione dell'Aja del 1907. La Convenzione detta una disciplina per le sole mine automatiche a contatto, distinguendo tra mine ancorate e non ancorate. La posa delle prime è perfettamente lecita, purché siano prese tutte le precauzioni possibili per la sicurezza della navigazione pacifica. A questo fine è fatto obbligo di (a) fare in modo che le mine, nella misura del possibile, divengano inoffensive dopo un limitato lasso di tempo e (b) segnalare, nel caso in cui le mine cessino di essere sorvegliate, le zone pericolose mediante un avviso alle navi ed ai Governi, quest'ultimo da comunicarsi per via diplomatica. Il dovere di notificazione è stato ribadito dalla sentenza della Corte Internazionale di Giustizia nella controversia tra Nicaragua e Stati Uniti.

In omaggio al principio secondo cui le mine non possono colpire indiscriminatamente ed arrecare danni alla navigazione pacifica, la posa di mine automatiche a contatto non ancorate è vietata, tranne che esse non divengano inoffensive al massimo un'ora dopo che se ne sia perso il controllo. È fatto poi divieto di posare mine davanti alle coste ed ai porti dell'avversario, al solo fine di intercettare la navigazione commerciale.

Le mine automatiche a contatto sono ordigni ormai obsoleti e problematico è stabilire se i principi contenuti nell'VIII Convenzione dell'Aja siano applicabili agli ordigni più moderni. Autorevoli studiosi propendono per l'opinione affermativa.

Anche il siluro è arma perfettamente lecita, ma esso, secondo l'art. 1 par. 3 dell'VIII Convenzione dell'Aja deve diventare inoffensivo non appena abbia mancato il bersaglio.

(b) I missili navali, essendo un mezzo di combattimento molto recente, non sono disciplinati né dalle Convenzioni dell'Aja del 1907 né da altro strumento posteriore. Qui vengono in considerazione non i missili balistici, che partono da un mezzo navale e colpiscono profondamente in terraferma, ma quelli impegnati in un conflitto navale, cioè nave-nave o nave-aria. Ai fini della loro disciplina giuridica, essi possono essere divisi in due categorie: i missili che possono colpire entro l'orizzonte e quelli che invece colpiscono oltre tale limite.

I missili che colpiscono entro l'orizzonte sono sufficientemente discriminatori, poiché possono selezionare l'obiettivo essendo guidati dal radar. Gli altri invece hanno una capacità autonoma di ricerca del bersaglio ed essendo in genere attratti da una fonte di calore rischiano di colpire un obiettivo illegittimo (ad esempio una nave neutrale). Quindi il missile navale non è di per sé un'arma illecita. Deve essere però in grado di distinguere tra obiettivo legittimo e obiettivo illegittimo. Ciò è difficile, specialmente quando il missile venga lanciato nel mezzo di una rotta affollata da navi mercantili. Ovvio che l'istituzione di zone di guerra, qualora fosse lecita, faciliterebbe l'uso dei missili poiché il belligerante avrebbe la facoltà di colpire qualsiasi bersaglio che si trovi nella zona. Ma, come sarà precisato in seguito, la liceità di tali zone è dubbia. Essendo irrealistico proibire i missili navali che hanno la capacità di colpire oltre l'orizzonte, il provvedimento migliore sarebbe la conclusione di regole che disciplinino l'identificazione dei bersagli e dettino misure di precauzione che il comandante della nave è obbligato a seguire prima del lancio.

Tali regole servirebbero a diminuire la possibilità di tragici errori, come quello compiuto dall'incrociatore USA *Vincennes*, il 3 luglio 1988, che lanciò un missile contro un aereo di linea

iraniano, causando la morte di 290 persone. È peraltro da ricordare che il I Protocollo addizionale contiene una disposizione che, pur nella sua genericità, può avere una certa rilevanza per le operazioni marittime. È infatti stabilito che “in the conduct of military operations at sea or in the air, each Party to the conflict shall, in conformity with its rights and duties under the rules of international law applicable in armed conflict, take all reasonable precautions to avoid losses of civilian lives and damages to civilian objects”.

(c) Il Processo verbale di Londra del 1936 stabilisce che i sommergibili devono comportarsi in tutto e per tutto come una nave di superficie. Tranne che il bersaglio sia costituito da una nave da guerra o da una nave mercantile che abbia perso “l’immunità dall’attacco”, il sommergibile deve emergere per arrestare e sottoporre a visita la nave.

Il Protocollo di Londra consente l’attacco solo in due casi: quando il mercantile rifiuti di fermarsi e sottoporsi alla visita; quando resista attivamente alla visita. Il sommergibile emerso è estremamente vulnerabile e si espone, a sua volta, agli attacchi delle unità subacquee, degli aerei e delle c.d. navi civetta. Per questo taluni finiscono per ammettere la liceità di una guerra sottomarina illimitata o comunque vorrebbero ampliare le eccezioni stabilite dal Processo verbale di Londra. Il Tribunale di Norimberga ne ha comunque ribadito la validità. Il Tribunale ha tra l’altro affermato che qualora il comandante del sommergibile non sia in grado di mettere in salvo l’equipaggio di una nave mercantile, “he cannot sink a merchant vessel and should allow it to pass harmless before his periscope”. Com’è noto, il Tribunale di Norimberga non condannò gli ammiragli Reader e Doenitz per aver ordinato una guerra sottomarina indiscriminata solo perché le navi mercantili avversarie erano incorporate nello sforzo militare del belligerante, avendo ricevuto l’ordine di trasmettere all’ammiragliato britannico la posizione dei sommergibili tedeschi e di speronarli ove fosse possibile. Gli Stati Uniti, d’altra parte, si dettero ad una guerra sottomarina indiscriminata nel Pacifico.

4. *Metodi di combattimento*

Nella guerra marittima le operazioni militari avvengono non solo negli spazi soggetti al diritto di sovranità territoriale dell'avversario, ma anche, e soprattutto, in quelli non soggetti alla sovranità di alcuno (alto mare), con la conseguenza che i metodi di combattimento impiegati finiscono per entrare in conflitto con gli interessi dei neutrali. I metodi più comunemente impiegati sono i seguenti.

(a) *Zone di guerra e zone di esclusione totale*

I belligeranti possono limitare le libertà derivanti dal principio del libero uso dell'alto mare, ma non possono escluderle totalmente. Pertanto i neutrali possono continuare ad esercitare i loro diritti di navigazione, pur dovendo sopportare i diritti di belligeranza esercitati dai contendenti e cioè la visita allo scopo di accertare se la nave neutrale trasporti contrabbando di guerra. Anche il belligerante è in certo qual modo tutelato nei confronti dell'avversario, poiché le sue navi private non possono, come regola generale, essere attaccate.

Talvolta però i belligeranti ricorrono all'istituzione di *zone di guerra*, le quali impediscono ogni residuo esercizio della libertà dell'alto mare. Durante la I e la II guerra mondiale, la Germania dichiarò l'Atlantico del Nord zona di guerra. In tali zone qualsiasi nave, avversaria o neutrale, militare o mercantile, si avventura a proprio rischio e può essere affondata a vista. Le zone di guerra sono illegittime. Prova ne sia che la Germania istituì le zone di guerra come rappresaglia nei confronti della Gran Bretagna che aveva istituito un blocco a lunga distanza. Il Tribunale di Norimberga si pronunciò per l'illiceità delle zone di guerra e in particolare dell'affondamento del naviglio neutrale che penetrava in tali zone.

Durante il conflitto del Golfo tra Iran ed Iraq, l'Iraq istituì una zona di guerra intorno al terminale petrolifero iraniano di Kharg e la sua aviazione colpì indiscriminatamente anche le navi neutrali che si trovavano in alto mare. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nelle risoluzioni n. 582 del 1986 e n. 589 del 1987, condannò gli attacchi alle navi commerciali, anche se la risoluzione ha per oggetto solo le navi neutrali.

Il 9 aprile 1982, in occasione del conflitto con l'Argentina che aveva occupato le Falkland/Malvinas, il Regno Unito istituì intorno alle isole una zona di esclusione marittima di 200 miglia marine chiusa alle navi argentine, da guerra e private. Qualche giorno dopo, cioè il 30 aprile 1982, la zona di esclusione fu trasformata in zona totale di esclusione marittima, dove navi o aeromobili di qualsiasi nazionalità che si trovassero nella zona senza essere stati autorizzati dal Regno Unito correvano il rischio di essere attaccati. Molti Stati latino-americani e l'Unione Sovietica protestarono, affermando che la zona di esclusione totale costituiva una violazione del principio della libertà dell'alto mare.

La prassi ora illustrata dimostra, senza ombra di dubbio, che le zone di guerra e le zone di esclusione totale sono contrarie al diritto internazionale, nella misura in cui arrechino un pregiudizio ai neutrali. Al massimo si può ammettere che tali zone siano lecite nei rapporti tra belligeranti, ma non debbono pregiudicare i diritti dei neutrali. Una tale affermazione potrebbe trovare una qualche giustificazione nel fatto che tanto il Tribunale di Norimberga quanto le pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza durante la guerra del Golfo hanno fatto espresso riferimento solo alla salvaguardia del naviglio dei neutrali.

(b) *La lotta al contrabbando di guerra*

I neutrali hanno diritto di commerciare con i belligeranti. Questi, però, possono confiscare le merci che costituiscono contrabbando di guerra, cioè quei prodotti utili allo sforzo bellico dell'avversario. A questo fine i belligeranti hanno diritto di visitare le navi neutrali in alto mare, tranne che viaggino scortate da un convoglio neutrale. Qualora, dopo la visita, si accerti *prima facie* che la nave trasporta contrabbando di guerra, essa viene dirottata in un porto del belligerante per essere sottoposta al giudizio delle prede, effettuato da particolari corti, dette appunto corti delle prede, che vengono istituite dopo l'inizio delle ostilità. Se viene accertato che la merce costituisce contrabbando, il carico viene confiscato. La confisca può colpire anche la nave. Come si è accennato, la Dichiarazione di Londra del 1909 distingue, ai fini del contrabbando, tra contrabbando

assoluto, contrabbando condizionale e merci che non possono essere mai considerate contrabbando. La distinzione è oggi diventata irrealistica e la prassi attesta come i belligeranti estendano a dismisura le categorie di merci incluse nelle liste di contrabbando. È da chiedersi se sia possibile includere nelle liste di contrabbando gli oggetti indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile, quali le derrate alimentari. La risposta negativa è da evincere dal I Protocollo addizionale, sia che si ritenga applicabile l'art. 54 alla guerra marittima sia che si faccia riferimento agli artt. 70 e 71, la cui sfera di applicazione è autonoma, non essendo limitata dall'art. 49, par. 3.

(c) *Blocco*

Come si evince dalla Dichiarazione di Londra del 1909, il blocco è un'operazione navale volta ad impedire l'entrata o l'uscita di qualsiasi nave dalla costa o da un porto nemici. Chiara è quindi la distinzione tra blocco e contrabbando di guerra. Mentre nel contrabbando possono essere condannate solo le navi neutrali che trasportano una determinata categoria di merci, con il blocco vengono sottoposte al controllo dello Stato belligerante tutte le navi. Applicando la teoria del contrabbando possono essere condannate solo le navi dirette verso i porti nemici, ma non quelle che escono da tali porti. Questa distinzione, invece, non è applicabile al blocco.

Possono essere bloccati sia i porti che le coste dell'avversario, anche quelli occupati dal belligerante. Non possono essere bloccati i porti e le coste degli Stati neutrali. Sono esenti da blocco anche gli stretti internazionali che mettono in comunicazione un braccio di mare circondato da Stati neutrali e gli spazi dichiarati esenti da un trattato internazionale, come ad esempio il Canale di Suez, secondo quanto disposto dalla Convenzione di Costantinopoli del 1888.

La liceità del blocco è soggetta a tre condizioni. Il blocco deve essere effettivo, non discriminatorio e preceduto da appropriata dichiarazione. Effettività significa che il blocco deve essere effettuato da una forza navale in grado di impedire l'ingresso o l'uscita delle navi dal porto o costa bloccati. Di regola il blocco

deve essere effettuato da navi di superficie e si discute se mine, aerei e sommergibili possano essere impiegati — insieme alle navi di superficie — per effettuare un blocco navale. In particolare è dubbio se il blocco possa essere effettuato da soli sommergibili. Il blocco deve essere non discriminatorio, nel senso che deve essere applicato imparzialmente nei confronti di tutte le navi, incluse quelle dello Stato bloccante, qualora per avventura, a queste fosse consentito di commerciare con il nemico. L'appropriata dichiarazione, che serve a rendere edotti i neutrali dell'esistenza del blocco, è effettuata dal Governo belligerante oppure dal comandante della forza navale che procede al blocco.

In caso di violazione del blocco, la nave ed il carico vengono confiscati dallo Stato bloccante. La condanna viene comminata dopo regolare giudizio delle prede. Non si può quindi attaccare una nave che tenti di forzare il blocco, tranne che non obbedisca all'intimazione di fermarsi. La Dichiarazione di Londra non precisa quale sia la sorte dell'equipaggio della nave bloccata. Secondo taluni, gli equipaggi delle navi neutrali debbono essere rimessi in libertà, tranne che non si rendano colpevoli di atti di ostilità. Qualche membro potrebbe però essere trattenuto per testimoniare nel giudizio delle prede.

Talune categorie di navi sono esenti da blocco. Ad esempio l'art. 23 della IV Convenzione di Ginevra consente il transito di navi che trasportino medicinali. Anche l'art. 70 del I Protocollo consente azioni umanitarie, come l'invio di vestiario ed altri beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile. Tuttavia ambedue le disposizioni presuppongono il consenso delle parti interessate.

È vietato il blocco mirante ad affamare la popolazione civile. Lo si desume dall'art. 54 del I Protocollo, che proibisce l'affamamento della popolazione civile come metodo di combattimento. Alle stesse conclusioni si perviene applicando l'art. 70 del Protocollo, con la conseguenza che il blocco mirante ad affamare la popolazione civile resta proibito, anche se si ritenga che l'art. 54 non possa essere applicato alla guerra marittima.

Con il progredire della tecnologia, il blocco è entrato in crisi,

poiché la forza bloccante si trova esposta al fuoco costiero, specialmente dei missili. Pertanto il blocco resta un'istituzione applicabile con vantaggio solo quando il nemico non disponga di un armamento sofisticato. La crisi del blocco ha portato alla prassi del blocco a lunga distanza. Nel 1915 e nel 1939 il Regno Unito proclamò il blocco dell'intera Germania. Ma tale blocco era illegittimo, poiché mancava di effettività. Per giustificarlo, il Regno Unito ricorse quindi alla nozione di rappresaglia, affermando che il blocco era stato proclamato in reazione al comportamento illecito della Germania che, nella I guerra mondiale, aveva istituito una zona di guerra intorno alle isole britanniche e, nella II, aveva collocato indiscriminatamente mine acustiche.

(d) *Cordone sanitario e zone di operazione*

A causa dei progressi della missilistica e dell'arma sottomarina, una flotta in movimento corre seri rischi essendo esposta agli attacchi dell'avversario. Poiché i tempi di reazione sono diventati estremamente brevi, una flotta, o una singola nave, necessita di stabilire intorno ad essa un cordone sanitario (o zona di sicurezza) di una certa ampiezza, in cui ogni contatto non identificato viene trattato come ostile. Durante il conflitto delle Falkland/Malvinas il Regno Unito dichiarò che avrebbe considerato come ostile ogni nave o aeromobile militare argentino che si fosse avvicinato alla flotta. La stessa sorte era riservata agli aeromobili civili argentini che avessero svolto azioni di monitoraggio. Durante il conflitto del Golfo, gli Stati Uniti istituirono una zona di sicurezza di cinque miglia intorno alle loro navi da guerra. Cordoni sanitari di limitata ampiezza sono da considerare legittimi, purché debitamente notificati. Essi sono legittimi anche se non discriminano, come invece aveva fatto il Regno Unito nel 1982, tra belligeranti e neutrali. L'ampiezza della zona deve poi essere valutata in relazione all'estensione dell'area marina circostante. Una zona notevolmente ampia potrebbe essere lecita in oceano; non è invece giustificata in mari ristretti come il Mediterraneo o il Golfo persico.

Le zone di operazione sono limitate estensioni di mare in cui sono in corso o che potrebbero diventare teatro di ostilità. In tali

zone qualsiasi nave od aeromobile è esposto al rischio di ostilità. Anche in questo caso la notificazione è, a nostro parere, una condizione *sine qua non* della loro liceità.

(e) *Bombardamento navale*

La IX Convenzione del 1907 disciplina il bombardamento da parte delle forze navali, benché la specificità del bombardamento navale rispetto a quello terrestre sia relativa. Il principio cardine stabilito dalla IX Convenzione è quello secondo cui non debbono essere bombardate le città indifese. L'art. 49 del I Protocollo addizionale ha fatto cadere la distinzione tra bombardamento navale e bombardamento terrestre. Le regole del I Protocollo si applicano a qualsiasi tipo di bombardamento: aereo, navale e terrestre. È pertanto proibito il bombardamento navale per aree (area naval bombardment), cioè quello che tratta come unico obiettivo più obiettivi militari distinti e separati (c.d. bombardamento a tappeto). Quanto alla definizione di obiettivo militare posto in terraferma, si applica la definizione stabilita dall'art. 52 del I Protocollo, precedentemente ricordata.

5. *Le aree del conflitto armato*

Tradizionalmente le aree del conflitto armato sono l'alto mare e le acque territoriali dei belligeranti. Non possono invece essere compiute ostilità nelle acque territoriali dei neutrali, poiché un atto del genere si concretizzerebbe in una violazione della neutralità. La regola ora enunciata, consacrata nell'art. 1 della XIII Convenzione dell'Aja del 1907, è entrata in crisi con lo sviluppo del diritto del mare e l'istituzione di aree marine oggetto dei diritti sovrani dello Stato costiero.

È da presumere che l'estensione del mare territoriale a 6 miglia e poi a 12 miglia non abbia toccato il principio secondo cui atti di belligeranza non possono essere compiuti in acque neutrali. Pertanto il belligerante non potrà compiere nessun atto di ostilità nelle acque territoriali di uno Stato che abbia adottato il criterio delle 12 miglia. Il problema si pone invece per le nuove aree marine ed in particolare per la piattaforma continentale e la

ZEE. Si pone altresì in relazione agli stretti internazionali, essendo i diritti di transito accordati dal nuovo diritto del mare qualitativamente diversi da quelli vigenti agli inizi di questo secolo.

La piattaforma continentale di uno Stato neutrale può risultare utile per collocare: (a) mine "dormienti", da attivare all'occorrenza; (b) ordigni per la lotta antisommergibile, come il captor; (c) sistemi di ascolto idrofoni. A nostro parere il problema dell'utilizzazione della piattaforma continentale di uno Stato neutrale per scopi bellici deve essere risolto partendo dal presupposto che le attività consentite in tempo di pace lo sono, *a fortiori*, anche in tempo di guerra. Questo ad esempio è vero per gli ordigni che servono ad individuare la presenza di sommergibili. Si tratta di "installazioni" o "strutture" che difficilmente interferiscono con i diritti di sfruttamento dello Stato costiero e quindi ammissibili anche in tempo di pace, secondo quanto si desume dall'art. 80 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Le stesse considerazioni sono applicabili ad ordigni tipo Captor. Ma valgono, in certa misura anche per un campo di mine dormienti che possono essere attivate da lontano. Certamente questa affermazione è valida quando il campo di mine non interferisce con le attività economiche dello Stato costiero. È invece proibita l'installazione di ordigni vietati da specifici trattati. Ad esempio l'art. 1 del Trattato sul divieto di collocare armi nucleari e armi di distruzione di massa sul fondo marino del 1977 obbliga gli Stati parti a non piazzare detti ordigni oltre le 12 miglia dalla linea di base del mare territoriale.

Le considerazioni precedenti valgono, *mutatis mutandis*, anche per la ZEE. Non essendo oggetto di un diritto di sovranità, non può essere assoggettata *in toto* al diritto di neutralità. Al massimo si può affermare che i belligeranti devono condurre le loro operazioni militari in modo da non interferire con i diritti economici dello Stato costiero che sia neutrale. In particolare il diritto di sfruttamento delle risorse naturali e quello di costruire isole artificiali. È bene comunque sottolineare che la ZEE stimolerà la tendenza dei neutrali ad ampliare la fascia di mare esclusa dalle operazioni navali. Si tratta di una prassi seguita

dagli Stati americani nel 1939, che proclamarono una zona di neutralità marittima di 300 miglia.

Per quanto riguarda gli stretti internazionali, bisogna distinguere tra stretti di cui sia rivierasco uno Stato neutrale e stretti di cui sia rivierasco un belligerante. Nel primo caso, lo Stato neutrale è obbligato ad accordare il passaggio in transito a neutrali e belligeranti, con la conseguenza che i secondi, come i primi, godranno non solo del diritto di transito per le navi di superficie e del passaggio in immersione per i sommergibili, ma anche del diritto di sorvolo. Nel 1986 gli Usa dovettero sorvolare lo stretto di Gibilterra per bombardare la Libia, poiché gli Stati continentali avevano negato il sorvolo dei loro territori. Il passaggio in transito è difficilmente applicabile quando lo stretto sia controllato da uno Stato rivierasco belligerante. In questo caso i neutrali non possono godere del diritto di transito, poiché è impossibile, ad esempio, distinguere se un sommergibile in immersione sia neutrale o belligerante. L'attribuzione di un diritto di sorvolo esporrebbe poi ad un serio pericolo il belligerante. Riteniamo quindi che in questo caso il neutrale debba godere del solo diritto di passaggio inoffensivo. Resta fermo che nello stretto di cui sia rivierasco un belligerante, potranno essere compiuti atti di ostilità nei confronti dell'avversario e il naviglio neutrale potrà essere visitato.

6. *Le disposizioni di natura umanitaria*

Le disposizioni umanitarie sono essenzialmente contenute nella II Convenzione di Ginevra del 1949 relativa al miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate sul mare. Anche il I Protocollo addizionale del 1977 contiene alcune regole che interessano i profili umanitari della guerra marittima.

Persone protette, ai sensi dell'art. 13 della II Convenzione di Ginevra, sono i naufraghi, i feriti e malati in mare appartenenti alle categorie di persone che hanno la qualifica di legittimo combattente, secondo i criteri esaminati precedentemente. Ad

essi vanno aggiunti, sempreché non godano di un trattamento più favorevole secondo altre disposizioni del diritto internazionale, gli equipaggi della marina mercantile o dell'aviazione civile.

I naufraghi, i feriti ed i malati in mare devono essere protetti e rispettati. Ciò significa, ad esempio, che essi non possono essere attaccati. Dopo ogni combattimento, cioè dopo che si abbia la certezza che la nave non verrà attaccata, i belligeranti dovranno procedere alla raccolta dei naufraghi. Per consentire la raccolta dei naufraghi durante le ostilità è opportuna l'istituzione di zone temporaneamente neutralizzate nell'immediata vicinanza delle operazioni. Tali zone furono istituite durante il conflitto delle Falkland/Malvinas e, benché non espressamente previste dalla II Convenzione, hanno come punto di riferimento l'art. 6 di detta Convenzione che prevede la stipulazione di accordi speciali per una migliore soluzione dei problemi umanitari.

La II Convenzione fornisce un regime abbastanza dettagliato dello *status* delle persone protette, una volta che esse siano state raccolte.

(a) feriti, malati e naufraghi, se raccolti da una nave ospedale possono, a richiesta del belligerante avversario, essere fatti prigionieri di guerra, "sempreché lo stato di salute dei feriti e dei malati ne permetta la consegna e che la nave da guerra disponga d'impianti che possano assicurare cure sufficienti" (art. 14). Ad esempio nel 1945 due navi ospedale tedesche, *Tubingen* e *Gradisca*, che si trovavano in Adriatico furono dirottate in un porto delle potenze alleate.

(b) il belligerante può catturare come prigionieri di guerra le persone protette oppure inviarle in un porto dell'avversario. Ma, in questo caso, esse non potranno prestar servizio per tutta la durata della guerra (art. 16).

La II Convenzione non disciplina il trattamento degli equipaggi delle navi mercantili a bordo delle navi. A questo fine soccorrono gli artt. 5-7 della Convenzione dell'Aja n. XI relativa a talune restrizioni all'esercizio del diritto di cattura nella guerra marittima, le cui disposizioni vanno integrate con le norme di diritto consuetudinario. Si possono desumere le seguenti regole;

1) se la nave mercantile nemica si è difesa contro un attacco,

l'equipaggio diviene prigioniero di guerra, poiché ha compiuto atti di belligeranza. Tale affermazione non è ovviamente accettabile da coloro che non ammettono l'assimilazione dei membri dell'equipaggio alla categoria di legittimi combattenti.

2) Nel caso in cui la nave mercantile nemica non ponga resistenza alla cattura, l'equipaggio deve essere rilasciato dopo che si sia impegnato a non prestare alcun servizio connesso alle ostilità per tutta la durata della guerra. I membri dell'equipaggio che non assumano questo impegno sono fatti prigionieri di guerra. Senonché la prassi ha finito per annullare questa distinzione, poiché a partire dalla I guerra mondiale si è finito per internare gli equipaggi di navi mercantili nemiche.

La II Convenzione contiene una disciplina abbastanza dettagliata delle navi ospedale. Esse appartengono alle seguenti tre categorie:

a) navi militari nemiche. Secondo l'art. 22 della II Convenzione, nome e descrizione della nave devono essere notificati ai belligeranti dieci giorni prima dell'impiego;

b) navi private nemiche (art. 24);

c) navi private che con il consenso dello Stato della bandiera si pongono sotto il controllo di una delle parti in conflitto (art. 25).

Le navi ospedale non devono compiere atti di belligeranza. In caso contrario si espongono al rischio delle ostilità. Ma non possono essere immediatamente attaccate, poiché l'art. 34 della II Convenzione dispone che è necessaria un'intimazione volta a far cessare gli atti pregiudizievoli, accompagnata da un congruo termine.

Per consentire l'identificazione, l'art. 43 della II Convenzione dispone che le navi ospedale abbiano le superfici esterne dipinte di bianco e una o più croci rosso scuro sulle fiancate e sulle superficie orizzontali. Senonché l'individuazione visiva non è oggi più sufficiente e le navi ospedale non si prestano ad una congrua identificazione da parte dei sommergibili e degli aerei supersonici. L'art. 43 ultimo comma della II Convenzione dispone che le parti in conflitto dovranno sforzarsi di stipulare accordi allo scopo di pervenire ad una migliore identificazione delle navi ospedale. L'identificazione acustica, mediante la

collocazione di un radar transponder sulla nave ospedale, potrebbe migliorare l'identificazione dei mezzi di soccorso. Ma le proposte avanzate in materia si scontrano con le esigenze belliche.

Il I Protocollo addizionale ha ampliato la protezione umanitaria poiché ha esteso la nozione di naufrago (art. 8), precisando altresì l'arco di tempo in cui l'individuo che viene salvato gode di tale qualità. Sono state altresì ampliate, sotto il profilo umanitario, le disposizioni in materia di navi ospedale (artt. 21 ss.) e sono state dettate disposizioni per la disciplina degli aerei ospedale.

CAPITOLO 4°

LA FINE DEL CONFLITTO ARMATO

1. *Armistizi e trattati di pace*

Armistizi e trattati di pace svolgono funzioni differenti. Mentre i primi sospendono le ostilità tra i belligeranti, i secondi pongono fine alle ostilità e sono volti a ristabilire normali relazioni tra i contendenti. L'armistizio è disciplinato dagli artt. 36-41 del regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907. L'art. 37 distingue tra armistizio generale e locale. Il primo sospende le operazioni belliche degli Stati belligeranti; il secondo, invece, sospende le operazioni per un raggio determinato e soltanto fra determinate frazioni degli eserciti belligeranti: ad esempio tra le forze navali. L'armistizio non deve essere confuso con la tregua d'armi, che ha luogo per un brevissimo periodo di tempo ed è circoscritta a luoghi ben determinati. La tregua d'armi è generalmente stipulata dopo una battaglia allo scopo di consentire alle parti in conflitto di curare i feriti e raccogliere i morti.

Il trattato di pace non è il solo modo per porre termine alle ostilità. Queste possono cessare anche per completa *debellatio* dell'avversario e successiva incorporazione del territorio dello Stato debellato. L'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite e l'acquisizione di un valore imperativo da parte della regola che vieta l'aggressione hanno però ridimensionato la validità di questa affermazione. Il trattato di pace, che talvolta è preceduto da un preliminare (c.d. preliminare di pace), non ha contenuto tipico, ma normalmente contiene disposizioni relative ai territori degli Stati belligeranti, alle loro forze armate ed ai trattati stipulati precedentemente alle ostilità che i contraenti intendono "rimettere in vigore".

A partire dalla fine della seconda guerra mondiale, la classica distinzione tra armistizio e trattato di pace è entrata in crisi. L'armistizio tende ad assolvere sempre più la funzione di mezzo diretto a determinare una stabile sospensione delle ostilità. Basti citare gli armistizi stipulati, a partire dal 1948, tra Israele ed i paesi arabi. Tuttavia solo la stipulazione di un vero e proprio trattato di pace può dar luogo al pieno ristabilimento delle relazioni tra i due Stati. Prova ne siano le relazioni tra Egitto ed Israele che sono state compiutamente riprese solo dopo la stipulazione del Trattato di Pace del 1979.

La funzione una volta riconducibile all'armistizio è oggi adempiuta da il "cessate il fuoco", che può essere distinto in generale e locale ed è suscettibile di essere regolato dagli artt. 36-41 del regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja. Il cessate il fuoco può avere una durata determinata. Esso può essere stipulato dalle parti in conflitto, ma oggi è sempre più spesso misura intrapresa ad iniziativa delle Nazioni Unite. Di regola è il Consiglio di Sicurezza che raccomanda il cessate il fuoco come misura provvisoria ex art. 40 della Carta delle Nazioni Unite. Ma il cessate il fuoco può essere raccomandato anche dall'Assemblea Generale, specialmente quando il Consiglio di Sicurezza, a causa del veto di uno dei membri permanenti, si trovi nell'impossibilità di deliberare.

Collana del «Centro Militare di Studi Strategici»

1. «Il reclutamento in Italia» di Autori vari
2. «Storia del servizio militare in Italia dal 1506 al 1870», Vol. I di Virgilio Ilari
3. dal 1871 al 1918, Vol. II
4. dal 1919 al 1943, Vol. III
5. dal 1943 al 1945, Vol. IV
5. Bis. dal 1946 al 1990 - Tomo Primo
5. Ter. dal 1945 al 1991 - Tomo Secondo
6. «Soppressione della leva e costituzione di Forze Armate volontarie 1990» di Paolo Bellucci - Areno Gori
- 6a. «Riflessioni sociologiche sul servizio di leva e volontariato» di M. Marotta - S. Labonia
7. «L'importanza militare dello spazio» di Carlo Bongiorno - Stefano Abbà
Giuseppe Maoli - Abelardo Mei
Michele Nones - Stefano Orlando
Franco Pacione - Filippo Stefani
8. «Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia» di Francesco Calogero
Marco De Andreis - Gianluca Devoto
Paolo Farinella
9. «La "policy science" nel controllo degli armamenti» di Pierangelo Isernia - Paolo Bellucci
Luciano Bozzo - Marco Carnovale
Maurizio Coccia - Pierluigi Crescenzi
Carlo Pelanda
10. «Il futuro della dissuasione nucleare in Europa» di Stefano Silvestri
11. «I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia, 1980-1988» di Fabrizio Battistelli
Pierangelo Isernia - Pierluigi Crescenzi
Antonietta Graziani
Angelo Montebovi - Giulia Ombuen
Serafina Scaparra - Carlo Presciuttini

12. «L'organizzazione della Ricerca e Sviluppo nell'ambito della Difesa» di Paolo Bisogno - Carlo Pelanda
Michele Nones - Sergio Rossi
Vincenzo Oderda
13. «Sistema di Pianificazione Generale e Finanziaria ed ottimizzazione delle risorse nell'ambito Difesa» di Giuseppe Mayer - Carlo Bellinzona
Nicola Galippi - Paolo Mearini
Pietro Menna
14. «L'industria italiana degli armamenti» di Fabio Gobbo - Patrizio Bianchi
Nicola Bellini - Gabriella Utili
15. «La strategia sovietica nel Mediterraneo» di Luigi Caligaris - Kenneth S. Brower
Giuseppe Cornacchia - Chris Donnelly
James Sherr - Andrea Tani
Pietro Pozzi
16. «Profili di carriera e remunerazioni nell'ambito dell'amministrazione dello Stato» di Domenico Tria - Tonino Longhi
Arturo Cerilli - Andrea Gagnoni
Pietro Menna
17. «Conversione dell'industria degli armamenti» di Sergio Rossi - Secondo Rolfo
Nicola Bellini
18. «Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche» di Sergio Rossi - Fulceri Bruni Roccia
Alessandro Politi - Sergio Gallucci
19. «Nuove possibili concezioni del modello difensivo» di Stefano Silvestri - Virgilio Ilari
Davide Gallino - Alessandro Politi
Maurizio Cremasco
20. «Welfare simulation nel teatro mediterraneo» di Maurizio Coccia
21. «La formazione degli Ufficiali dei Corpi Tecnici» di Antonio Paoletti - Arnaldo D'Amico
Aldo Tucciarone
22. «ISLAM: Problemi e prospettive di politiche per l'occidente» di Roberto Aliboni - Fausto Bacchetti
Laura Guazzone
Valeria Fiorani Piacentini
Bianca Maria Scarcia Amoretti
23. «Effetti sull'economia italiana della spesa della Difesa» di Antonio Pedone - Maurizio Grassini
24. «Atto Unico Europeo e industria italiana per la Difesa» di F. Onida - M. Nones - G. Graziola
G.L. Grimaldi - W. Hager - A. Forti
G. Viesti

25. «Disarmo, sviluppo e debito» di C. Pelanda
26. «Jugoslavia: realtà e prospettive» di C. Pelanda - G. Mayer - R. Lizzi
A. Truzzi - D. Ungaro - T. Moro
27. «Integrazione militare europea» di S. Silvestri
28. «La rappresentanza militare in Italia» di G. Caforio - M. Nuciari
29. «Studi strategici e militari nelle università italiane» di P. Ungari - M. Mones - R. Lughari
V. Ilari
30. «Il Pensiero Militare nel Mondo Musulmano» di V. Fiorani Piacentini
31. «Costituzione della difesa e stati di crisi» a cura di Giuseppe de Vergottini
32. «Sviluppo, Armamenti, Conflittualità» di L. Bonanate, F. Armao, M. Cesa,
W. Coralluzzo
33. «Il Pensiero Militare nel Mondo Musulmano», Vol. II di G. Ligios - R. Redaelli
34. «La "condizione militare" in Italia Vol. I - I militari di leva» a cura di Michele Marotta
35. «Valutazione comparata dei piani di riordinamento delle FF.AA. dei Paesi dell'Alleanza Atlantica» a cura di Davide Gallino
36. «La formazione del dirigente militare» di F. Fontana - F. Stefani - G. Caccamo
G. Gasperini
37. «L'obiezione di coscienza al servizio militare in Italia» di Paolo Bellucci
38. «La "condizione militare" in Italia Volume II Fenomenologia e Problemi di Devianza» di Gemma Marotta
39. «La Dirigenza Militare» a cura di S. Cassese - C. D'Orta

Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiss), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.